Women and Employment: Removing Fiscal Barriers to Women's Labour Force Participation

Kathleen A. Lahey

Status of Women Canada
Condition feminine Canada

Canada

Women and Employment:
Removing Fiscal Barriers
to Women's Labour Force Participation

by

Kathleen A. Lahey

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the author and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

November 2005

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.
Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- The accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- The extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations;
- The original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Lahey, Kathleen Ann
Women and employment: removing fiscal barriers to women's labour force participation / by Kathleen A. Lahey.

Available also on the Internet.
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les femmes et l'emploi : abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail
Includes bibliographical references.
ISBN 0-662-69324-8
Cat. no.: SW21-122/2005

1. Labour supply – Canada – Sex differences.
2. Labour supply – Effect of taxation on – Canada.
3. Informal sector (Economics) – Canada – Sex differences.
4. Fiscal policy – Canada.
5. Women – Employment – Canada.
6. Sex discrimination against women – Canada.
7. Sexual division of labour – Canada.
8. Gender-based analysis.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title.
III. Title: Les femmes et l'emploi : abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail.

HD6099L33 2005 336.2'0082'09171 C2005-980242-1E

Project Manager: Vesna Radulovic and Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada
Publishing and Translation Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Lexi-Tech International

For more information, contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322

This document may also be downloaded from the Status of Women Canada Web site, at: <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

Women in Canada continue to have lower shares of income than men throughout their lives. At the same time, women continue to bear disproportionately larger shares of unpaid, poorly paid, part-time and other forms of irregular work. This study analyzes how Canadian fiscal policy reinforces the many social, economic and legal barriers women face when they try to gain equal access to full-time work with equal pay, and examines structural proposals that would remove or reduce these barriers to women's labour force participation. The author concludes that four basic structural changes should be made at once to reduce those barriers as much as possible: recast all the joint provisions in tax and social assistance law as individual provisions, permit secondary earners to claim all the actual costs of work-related expenses, reduce the marginal tax rates imposed on low incomes and eliminate the bias against women caused by the rules governing employee fringe benefits, employment insurance and retirement pensions. Failing the political will to take all these steps, the author proposes the enactment of an earned income credit that can be claimed by all secondary earners to ameliorate the existing fiscal barriers to women's labour force participation. Only such a credit system would counterbalance the unrelenting pressure on women to substitute unpaid work for paid work at the margins.

106-02002/

TABLE OF CONTENTS

LIST OF TABLES AND FIGURES iii

LIST OF ACRONYMS iv

PREFACE v

ACKNOWLEDGMENTS vi

EXECUTIVE SUMMARY vii

1. IDENTIFYING BARRIERS TO WOMEN'S LABOUR FORCE PARTICIPATION — MARKETS, CULTURE AND THE STATE 1
   - Gender Discrimination in the Labour Market 4
   - Culturally Engrained Sex–Role Stereotypes 5
   - State Regulation of Labour Markets 7
   - Hidden Discrimination: State Fiscal Policies 8

2. FISCAL BARRIERS TO WOMEN'S PAID WORK 11
   - Women in Fiscal Policy 12
   - Women and the Economic Calculus 13
   - Gender and the Structure of Tax/Benefit Programs 15
   - The Impact of Income Taxation 20

3. REMOVING FISCAL BARRIERS TO WOMEN'S LABOUR FORCE PARTICIPATION: POLICY OPTIONS 28
   - Recast all Joint Provisions as Individual Provisions 30
   - Permit Deduction of Second-Earner Expenses 41
   - Reduce Marginal Tax Rates on Low Incomes 46
   - Eliminate Bias in Employment-Related Benefits 47
   - Develop an Earned Income Credit Program 49
   - Conclusions 54

4. EVALUATING THE OPTIONS: DISTRIBUTIONAL IMPACT AND DIVERSITY 55
   - Recast Joint Provisions as Individual Provisions 56
   - Deductions for Second-Earner Expenses 61
   - Reduce Marginal Tax Rates on Low Incomes 63
   - Eliminate Gender Bias in Employment-Related Benefits 65
   - Develop an Earned Income Credit Program 69
   - Conclusions 72

APPENDIXES

A Income Tax Subsidies for Support of Economically Dependent Spouse, 2004 74
B Tax Provisions that Provide or Magnify Family Wages for Couples, 2004 75
C Income Tax Provisions Relating to Sharing Income or Property with Spouse, 2004 76
D Decomposition of Changes in Average Disposable Income Due to Individual Filing by Women by Age, Canada 2004 77
E Social Policy Simulation Database and Model (SPSD/M) 78

BIBLIOGRAPHY 79

ENDNOTES 88

LIST OF TABLES AND FIGURES

Table

1 Effect on CPP/QPP Contributions of Moving to Alternative Contribution Formula, Canada 2004 68

Figures

1 Average Total Income, by Age and Sex, Canada 2004 2

2 Impact of Joint Filing, Total Income by Age and Sex, Canada 2004 56

3 Impact of Joint Filing on Disposable Income by Age and Sex, Canada, 2004 57

4 Pre-Tax Income Status Quo Versus Individual Filing by Age and Sex, Canada 2004 57

5 Disposable Income – Status Quo Versus Individual Filing by Age and Sex, Canada 2004 58

6 Change in Total and Disposable Income – Status Quo Versus Individual Filing by Age and Sex, Canada 2004 58

7 Allocation of Benefits of Simulated Employment Expense Deduction, Canada 2004 62

8 Change in Disposable Income Resulting from Secondary Earner Deduction by Age and Sex, Canada 2004 63

9 Impact of Applying 1988 Federal Tax Table by Age and Sex, Canada 2004 64

10 Impact of Earned Income Tax Credit (Option 1) by Age and Sex, Canada 2004 69

11 Impact of Earned Income Tax Credit (Option 2 – Secondary Earner Credit) by Age and Sex, Canada 2004 70

12 Impact of Earned Income Tax Credit by Sex, Canada 2004 71

LIST OF ACRONYMS

AFDC	Aid to Families with Dependent Children
CACSW	Canadian Advisory Council on the Status of Women
CCRA	Canadian Customs and Revenue Agency
CPP	Canada Pension Plan
CTB	Child Tax Benefit
DPSP	Deferred Profit Sharing Plan
EI	Employment Insurance
EITC	Earned income tax credit
FAIA	Canadian Feminist Alliance for International Action
GIS	Guaranteed Income Supplement
GST	Goods and Services Tax
HRSDC	Human Resources and Skills Development Canada (formerly HRDC Human Resources Development Canada)
JOBS	Job Opportunity and Basic Skills
LCC	Law Commission of Canada
LICO	Low Income Cut-off
LIM	Low-income Measure
MBM	Market Basket Measure
MCSS	Ministry of Community and Social Services
NCB	National Child Benefit
OAS	Old Age Security
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
QPP	Quebec Pension Plan
RCSW	Royal Commission on the Status of Women
RIF	Retirement Income Fund
RRSP	Register Retirement Savings Plan
SPA	Spousal Pension Allowances
SPSD/M	Social Policy Simulation Data Base and Model
TANF	Temporary Aid to Needy Families

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues in order to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in September 2000, entitled Women's Access to Sustained Employment with Adequate Benefits: Public Policy Solutions. Other research projects funded by Status of Women Canada on this theme examine issues such as policy options for women in non-standard employment, supports for single mothers and disabled women, and occupational health.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

The author would like to acknowledge the funding provided for this study by Status of Women Canada. This research was also supported by the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (grant no. 410-01-1197) and by the Faculty of Law, Queen's University.

EXECUTIVE SUMMARY

Women in Canada continue to have lower shares of income than men throughout their lives and, at the same time, bear disproportionately larger shares of unpaid, poorly paid, part-time and other forms of irregular work. Some slight gains in women's average incomes have been registered over the last two decades, but the income and work gaps between women and men remain intractable.

This study analyzes how Canadian fiscal policy reinforces the many social, economic and legal barriers women face when they try to gain equal access to full-time work with equal pay. Five basic structural features of the tax and social assistance system are examined for their tendency to place pressure on women to "chose" unpaid or poorly paid irregular work to optimize the well-being of their families. These include provisions that treat the adult couple as the basic unit of fiscal policy, like the dependent spouse credit, joint income limits on the child tax benefit, and the Goods and Services Tax credit. They also include the tax exemption of unpaid work, the lack of adequate child-care resources and the non-deductibility of the many costs that make women's paid work often less profitable than unpaid work, the steep clawback rates in social assistance programs and the relatively high rates of income taxes imposed on the lowest incomes. These factors all tend to construct women as secondary earners whose attachment to the paid labour force is more elastic or less solid than that of men.

Five structural proposals to remove these barriers to women's labour force participation are outlined in this paper and assessed for their probable impact on women who are further disadvantaged by their race or ethnic origin, marital status, sexuality or disability. When the Canadian government is ready to take firm steps to remove these barriers and eliminate the pressures that drive women to the economic margins, it is recommended that it should take all four of these steps at once.

- Recast all the joint provisions in tax and social assistance law as individual provisions.
- Permit secondary earners to claim all the actual costs of work-related expenses.
- Reduce the marginal tax rates imposed on low incomes.
- Eliminate the bias against women caused by the rules governing employee fringe benefits, employment insurance and retirement pensions.

Until the political will to take these steps emerges, it is recommended that, at the very least, Canada should enact an earned income credit that can be claimed by all secondary earners, defined expansively to include not only coupled women, but also lone parents, those on or leaving welfare and those with incomes below the average market basket measure. Only such an expansive credit system would counterbalance the unrelenting pressure on women to substitute unpaid work for paid work at the margins.

1. IDENTIFYING BARRIERS TO WOMEN'S LABOUR FORCE PARTICIPATION — MARKETS, CULTURE AND THE STATE

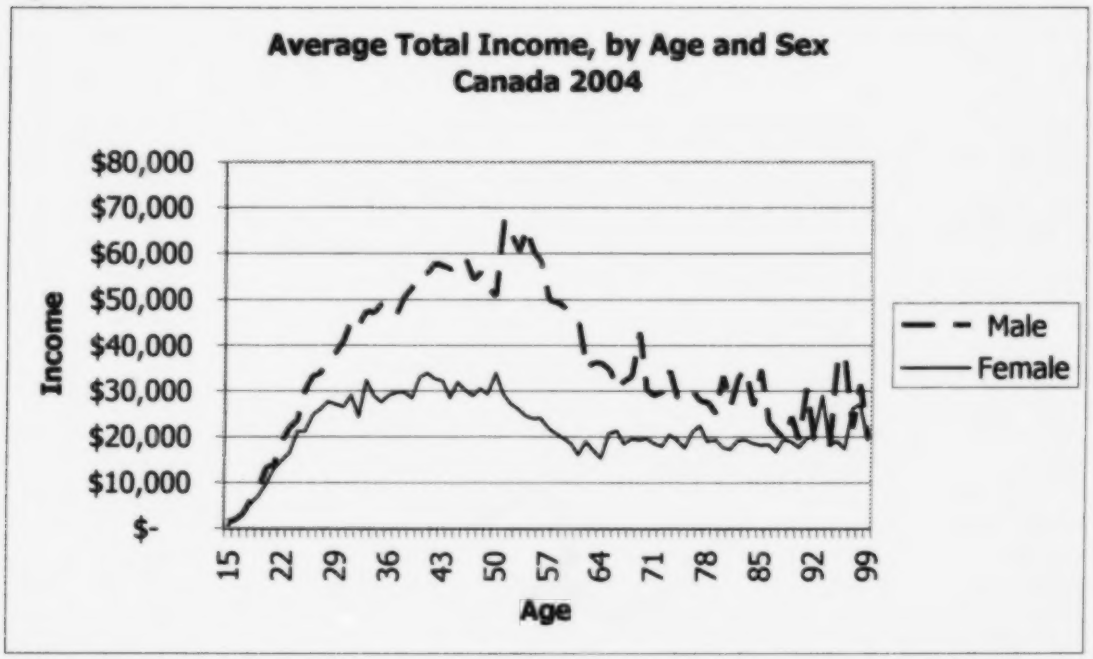
Canada has a strong and productive economy, and women who live in Canada are relatively privileged compared with women in many other countries. Nonetheless, any close investigation into the economic status of women in Canada reveals shocking discrepancies between women's average income and that of men. By their mid-20s, young women receive markedly lower incomes than do men of the same age. This discrepancy grows as women gain work experience and knowledge and, during what are generally considered to be peak earning years, women's average incomes have always remained below 70 percent of average male peak incomes (Lahey 2001b:10, Fig.1). The gap between women and men's incomes is so large and so intractable that it is accurate to say that women and men literally inhabit two separate economies.

These gendered economies have not gone unchallenged. Indeed, women in Canada have actively pursued both the right to work and the right to equal pay for over a hundred years. By the 1920s, women in Canada (and elsewhere) had managed to bring the practice of paying men a "family wage" into question, and by the early 1950s, the first formal equal pay laws were finally enacted. In the 1980s and 1990s, equal pay laws were buttressed by human rights and constitutional prohibitions on discrimination on the basis of sex and/or marital status, as well as by pay equity legislation. Although this long history of concerted activism did begin to close the income gap between women and men quite considerably between the 1950s and the early 1980s, the rate of change has slowed down over the last 10 to 15 years, raising concerns that some of the factors that contribute to this gap have not been eliminated.

Thus even today, it is still true that at no point in their lives do women receive average incomes equal to men's. Indeed, the income gap between women and men, which had begun to shrink somewhat in the 1980s and early 1990s, has begun to widen again. Not only do women still appear to inhabit two separate economies, but they are, in fact, getting poorer with every year that passes. Even indicators that suggest some improvements, such as the shrinking wage gap between women and men who work full time, are undercut by women's declining access to sustainable full-time work and the resulting shift into part-time work (Townson 2000:1-7; SWC 2000).

Figure 1 illustrates the contemporary gender gap in average incomes. In 2004, the average income for 25 year-old women was $21,236.[1] This was only 70 percent of the average income for 25 year-old men ($30,260). By the age of 50, which was the peak earning age for women in 2004, women's average income had actually fallen to 67 percent of men's average income. (Women's was $34,367, men's was $50,862.) By the age of 51, which was the peak earning age for men in 2004, women's average income had already begun its rapid fall while men's average income continued to climb. Thus by age 51, just one year after their peak earning year, the average woman's income had fallen to just 43.6 percent of men's. At only two points on the income–age scale did women's incomes exceed men's in 2004: at ages 16 and 17, and again at ages 92–94 and 97.

Figure 1



How can women have remained so poor after at least eight decades of increasing political and social activism around women's issues, pursuit of education, growing opportunities of all kinds and increasing movement into paid work? Economists and sociologists have generally concluded that no one factor accounts for this persistent income gap or for the gender stratification of the labour market as a whole. Generally, analysts have identified a wide range of factors that all play some role in whether women engage in paid work (labour force participation rate) and the size of their incomes. The main culprit in women's persistently low incomes appears to be the stability of their attachment to paid work. This notion of labour force attachment is sometimes referred to as the elasticity of their labour force participation rate, reflecting how easily work status is affected by external influences, such as tax rates. The higher the elasticity of labour force attachment, the more responsive a person's employment status is to changes in external influences.

Many factors affect labour force participation rates. These factors include age, economic class of origin, education, marital status, physical and mental condition, race, immigration status, sexuality, number and age of children, availability and cost of child-care resources, husband's education, husband's income, labour market discrimination, cultural attitudes toward women's work, sex–role stereotypes, personal preferences, social attitudes and state policies that affect paid versus unpaid work choices (Ruggles 1990: chapters 1-4). While factors, such as age, obviously affect both women and men, there are gender differences in the way such a factor affects men as compared with women. The same is true of most of the other factors as well.

Among this wide array of factors, three general forces contribute to women's generally lower rates of paid work as well as to their more elastic attachment to paid work. There are differences of opinion as to how significant each factor is and, in fact, the significance of any one factor will change over the life of any particular woman. The most important factor continues to be discrimination against women in gaining access to paid work and a fair income. Discrimination affects women who work for salaries or wages as employees, as well as women who work in their own businesses, as partners in a business, as out-sourced independent contractors or those who have set up business corporations. Closely associated with direct discrimination is the continuing impact of sex–role stereotypes on women's involvement in paid work. Cultural attitudes affect incomes, types of work that are available, the work atmosphere and the many other factors that impinge on access and sustainability of women's paid work as well as on their incomes. Several important policy initiatives have been developed to counter the effects of direct discrimination and stereotyping, but they have not yet managed to eradicate these problems.

The third factor is less obvious. A wide and growing array of government policies have a hidden effect on women's labour market behaviour by providing fiscal incentives to unpaid work and hidden penalties on paid work by women. These incentives to unpaid work and penalties on paid work can be found both in tax law and in other fiscal policies, such as welfare rules, pension policies, child-care benefits and unemployment insurance schemes. These incentives and penalties affect women's work choices by directly or indirectly helping subsidize the choice to work in the unpaid domestic sector or by imposing indirect costs on women who face the paid versus unpaid work bind. A growing body of literature demonstrates that women have a much less firm attachment to paid work in any event. Thus, they are much more vulnerable to the impact of these kinds of incentives and penalties, because they typically have much lower incomes than men in the first place and sex–role stereotypes continue to make it much easier for women to "choose" unpaid work over paid work than it is for men.

This chapter outlines how each of these factors affect women's involvement in paid work. The main focus of this study — the fiscal incentives and penalties that affect women's paid work — is developed in the remaining chapters. The main point being made in this study is that just as governments have the power to prohibit some types of discriminatory market behaviour, so too they can and should examine the impact of fiscal legislation — tax laws and welfare, social assistance, and other spending measures — with similar rigor to ensure that these laws do not continue to undercut the goal of securing economic security for all people in Canada, including equal access to and equal incomes from paid work for women.

This chapter begins with an overview of the extensive literature on the general factors that affect women's paid work participation rates, and notes some of the most important legal structures that bear on those forces. Chapter two outlines, in detail, exactly how fiscal measures impose hidden incentives for women to engage in unpaid work at the same time that they impose penalties on women who engage in paid work.

Gender Discrimination in the Labour Market

The lifelong economic disadvantage faced by women is strongly affected by discrimination in paid work. Discriminatory attitudes toward hiring women or doing business with women reduce women's chances of obtaining incomes in the first place. Discriminatory attitudes toward the value of women's work ensure that even when women do have access to income-producing work, they simply cannot earn at nearly the same rate as men.[2]

Women's low incomes flow from a variety of interlinked phenomena: gender barriers to paid work, occupational segregation, low wages, work–family conflicts, difficulty in escaping part-time, seasonal or intermittent work, declining access to full-time work, the smaller value of women's employment benefits, the gendered impact of rising unemployment, the inadequacies of (un)employment insurance schemes in meeting the needs of women[3] and barriers to obtaining venture capital financing for women-owned businesses (Forssén and Hakovirta 2000: 13; Solera 2000: 8; Freiler et al. 2001: 65; Bruegel 1983: 131; Townson 2000: 6; Lister 1990: 463).

There are several ways to measure the effects of discrimination in paid work. One of the most important measures is the labour force participation rate. In 1974, the labour force participation rate for women was only 51.4 percent for working-age women; by 1991, this had increased to nearly 62 percent. Dramatic though that increase has been, two factors tend to suggest that there is still considerable discrimination against women who want to work. First, this figure has only crept up slightly since then, to just 62 percent in 2003 (for women of all ages). Second, the labour force participation rate of men in Canada has remained much higher during that entire period (as high as 93 percent for men in their peak working years). While men's labour force participation rates do vary, for example, as they age or are married, they show much less variation than women's (Neft and Levine 1997; Statistics Canada 2003a,b).

While many specific factors affect work status, both employment rates and labour force participation rates are aggregate indicators that are important in tracing changes in the levels of women's access to paid work or self-employment at any given point in time or place.

Another important indicator of the effect of discrimination on access to paid work is pay differences. Overall, women's average earnings are only about 65 percent of men's. Even women who work full time only earn 80 percent of what men earn.[4] A variety of factors have been implicated in this persistent wage gap; most are linked to deeply entrenched patterns of discrimination in the workplace. Women continue to make up only a small fraction of those in the highest-paid occupations in Canada (in 1990, 20 percent) and continue to hold most of the jobs in the lowest-paying occupations (in 1990, 73 percent) (Neft and Levine 1997: 227). They are less likely to be involved in high-performance areas of employment where earnings are tied to performance, to work in self-directed work groups, or to work for foreign-owned businesses, which tend to have higher wages, or to work as many hours per week as do full-time male employees. Women tend to have fewer years of relevant experience than men of the same age; the overall differential correlates strongly with the amount of time many women spend outside full-time employment when their children are young and child-care resources are most scarce (Statistics Canada 2002).

These income disparities are exacerbated by the fact that women continue to be relegated to part-time work far more often than are men. Since the late 1970s, women have accounted for about 70 percent of all part-time employees. In 2002, 28 percent of all women who worked for wages worked less than 30 hours per week; in contrast, only 11 percent of all employed men worked part time. Most women work part time because they cannot find full-time employment. Some women report that they want to work part time while their children are young, but this choice appears to be a simple recognition that there really is no alternative. It is striking that in 2002, over 20 percent of female part-time employees indicated they did not work full time because they were caring for other family members; only two percent of men reported the same choice.[5]

The divide between full- and part-time work has numerous consequences, including loss of job-related experience, lack of access to equal employment benefits, and lack of access to the fullest benefit of public programs like employment insurance. All these consequences further exacerbate the earnings and incomes gaps (Statistics Canada 2002: 42).

Whether these income and earnings gaps are explained in terms of part-time versus full-time work, or in terms of employment history, occupational segregation or responsibility for unpaid work, the fact is that all these factors are sex/gender-based differences. They are not "real" differences that, in some way, justify women's persistently lower incomes. Even Statistics Canada has had to admit that "a substantial portion of the gender wage gap remains baffling" (Statistics Canada 2002: 42).

Culturally Engrained Sex–Role Stereotypes

Researchers have long considered both the explained and the unexplainable factors that generate the large gaps between women and men's incomes and earnings to be the result of sex–role stereotypes and cultural attitudes that legitimate and reinforce women's restricted access to paid work and equal incomes. The meaning of "work" is coded with gendered expectations in which it is assumed that men are the "breadwinners" and that women's work is properly located in the unpaid voluntary sector or, at best, is only contingently paid (Teghtsoonian 1995: 429; Forssen and Hakovirta 2000: 9). What constitutes "work" is very much defined by structures that reflect men's ideas, not women's, and the rise of the labour union movement, which one might have expected to have injected some gender awareness into workplace issues, itself has left many women's workplaces unorganized precisely for this reason (Bruegel 1983: 131).

Jan VanDenBerg (2001) vividly expressed how cultural factors and stereotypes generate the "portability of service" and the "marriage premium" that transfers the greatest wealth and opportunity to heterosexual men with wives who work in the unpaid home sector of the economy.

> [T]he "servant-wife" takes care of all the errands and tasks of daily life, making it possible for the "ideal-worker-husband" to devote the long hours corporations demand of top earners without going insane. He can work 10 to 15 hours per day and still have love, home, children, social approval, clean

> clothes — a sane life. And, he can move that bubble of sanity around the country with him at will, too. The servant-wife not only relocates readily, she takes care of buying the new home and packing.
>
> The single man or the man with the working wife is forced to clean up after himself, devote actual energy to maintaining an emotional life, spend time trying to get married, move himself, compromise with the location of his wife's job, etc.
>
> Meanwhile, women who try to work the kinds of hours demanded by corporations by remaining single crack psychologically after decades of conflict-ridden sex lives, lack of intimate emotional support, loneliness, social derision and ostracism. Woman who marry crack under the pressure of simple overwork and spousal resistance.

Unpacking these images of acceptable sex–role stereotypes reveals the many strands of cultural beliefs that make the "portable bubble of service" available to men and that impose its production on women. Women are fundamentally assumed to be dependent persons in Canadian culture, an assumption that is supported by a wide array of cultural values. This means that not only is income allocated unequally within the family (Lister 1990: 450; Woolley et al. 1996), but also that women's very work effort is fragmented as they are expected to take primary responsibility for home-centred unpaid work, such as child and elder care, housekeeping, shopping, cooking, direction of children and management of the household operation, and to organize any paid work around those responsibilities (Lister 1990: 457). Child care and other unpaid work are seen as "private" and "choices," and women who attempt to combine such paid and unpaid work receive deeply mixed reactions to these choices, unlike the undiluted approval received by most men (Freiler et al. 2001: 66).

Separation and divorce interact with the gendered allocation of unpaid work and further reinforce gendered social roles. The lack of child-care services and other relief for the burden of unpaid work further fragment women's work efforts after separation or divorce. Single mothers live with this intensified fragmentation all the time.

This complex array of cultural factors produces, at the level of economic observation, the features that have come to characterize women's work. Women's work is occupationally stratified despite generally higher levels of income; their work is significantly more part time than men's throughout their lives, which means women do not derive as much financial advantage from employment-related benefits as do men; women tend to find themselves in occupations in which they actually have to work harder than most workers to make the same amount of money (König et al. 1995: 350); the double burden of paid and unpaid work reinforces the increasing allocation of women to unpaid work; women often find themselves in entry-level work whenever their career in paid work is interrupted by family responsibilities (Bruegel 1983: 131). Other cultural factors, such as attitudes toward paternal family leave, children's school hours or holiday schedule, or store opening hours, also play a role in shaping the organization of women's paid and unpaid work lives (Gustafsson and Bruyn-Hundt 1991: 53).

Persistent stereotyped beliefs about the proper roles of women versus men thus continue to play a significant role in women's income-earning opportunities. Stereotyped beliefs about women who work, about parenting, and about mothers who work, fathers who work, the kind of work women should do, how good women are at their work, the importance of work to women (as compared to men) and preferences for dealing with men in many situations all shape women's work lives.

Gender-based stereotypes and cultural attitudes reinforce direct discrimination in employment and wages by legitimating workplace and social prejudice against full-time, year-round, well-paid work for women, and prejudice in favour of full-time, year-round, well-paid work for men. Women who find discriminatory barriers to full-time paid work thus have to settle for part-time work. Women who cannot find year-round paid work tend to turn to seasonal or temporary paid work. When employed or self-employed, women receive far less valuable employment benefits than do men, simply because their incomes are lower than men's. On the other hand, even if women do receive fairly comparable employment benefits, these benefits are not of as much value as higher pay to those women whose employed spouse or partner can offer them access to the same benefits under the umbrella of family benefits from his employer or insurer. Sex–role stereotypes affect access to both employment and business incomes. Women entrepreneurs constitute one of the fastest-growing employment categories in the country. Between 1985 and 1995, the number of women entrepreneurs increased by 25 percent, with women starting their own business at three times the rate of men. While the success rates of women in business are much higher than those of men, their gross receipts and net profits are much smaller than men's. This appears to be a function of levels of capitalization and of women's greater difficulty in attracting business. It should also be noted that women's increased involvement in businesses is due, in part, to rising unemployment and constrained opportunities for full-time paid work in the waged and salaried sectors of the economy. Equal credit opportunity guidelines and the prohibition in federal human rights legislation on discrimination against women in bank lending policies do not appear to have significantly improved women's access to venture financing.[6]

Of course, not all the above cultural factors affect all women in the same ways. Race, cultural identity, class, sexuality, ability and age, to name just a few additional factors, all have an impact on women's work efforts. While these characteristics tend to push women further from year-round, full-time paid work with full benefits and toward the marginalized labour sector, there are patterns within patterns depending on particular race-based identification and other factors that are themselves associated with prejudice and stereotypes.

State Regulation of Labour Markets

Direct discrimination and the re-inscription of sex–role stereotypes are both mediated by market-based employment relations. In Canada, governments that are also employers are subject to some more exacting standards in employment equity legislation, but otherwise they are not held to any higher legal standards than are private-sector employers. Instead of taking the opportunity when acting as employer or customer to break with discriminatory patterns and stereotyped practices, Canadian governments have always held themselves to the same relatively low standards relating to discrimination in labour market practices that

they impose on the private sector. Not surprisingly, these forms of state regulation have not managed to eradicate the cumulative effect of discrimination on women's average incomes.

The equal pay laws of the 1950s mandated that women receive equal pay for equal work, but because most women who worked for pay were segregated in occupations in which there were no men, there was no basis for comparing women and men's incomes to identify discrepancies. More recent equal pay for work of equal value laws have attempted to get around this problem by requiring that all jobs be broken down by factors, such as degree of autonomy and flexibility in responsibility, working conditions and skill, and that women-dominated categories of work then be compared with men-dominated categories of work that exhibit similar characteristics. Although the federal government enacted equal pay for work of equal value legislation in the late 1970s, only some 10 percent of all employees are affected by it. Only a few provinces have ever enacted similar legislation, with the result that less than 30 percent of all workers can take advantage of this type of legislation.

In the 1980s, employment equity legislation was also enacted, again by the federal government and a minority of the provinces. This type of legislation more directly addresses the fundamental problem of access to employment. Employment equity legislation requires employers to increase the representation of women and other disadvantaged groups in their work force. Contractor legislation also requires that organizations with more than 100 employees who wish to enter into contracts with the federal government must have an employment equity program in place.[7] At present, all jurisdictions in Canada now prohibit discrimination in employment and wages in human rights statutes. Human rights statutes have also been interpreted as prohibiting the worst forms of sex–role stereotyping.

Whether it is because such prohibitions lack real enforcement, or because the attitudes that give rise to this behaviour are too deeply entrenched to be displaced with mere regulatory provisions, it is clear that human rights and employment legislation — even when backed up by the non-discrimination provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* — have not had an appreciable impact on the eradication of women's labour market segmentation and marginalization (Bruegel 1983: 153).

Hidden Discrimination: State Fiscal Policies

One paradox surrounding the role of the state in redressing labour market discrimination is that other government policies — tax and fiscal policy — actually undercut and very likely offset any positive effects that human rights and employment legislation might have on women's access to paid work or equal incomes. That is because fiscal legislation reinforces discriminatory and stereotyped attitudes toward women, enabling such legislation to play a powerful yet hidden role in reinforcing the economic disadvantage of women in Canada.

Like Canadians generally, those who have developed Canadian legal policy relating to women have tended to conceptualize women as economic dependants (wives, widows or elderly spouses) or as unpaid workers (mothers, caregivers and volunteer workers) or simply those with the luxury of "leisure" time. From the outset of tax and social welfare legislation in Canada, women have never been thought of as fully autonomous self-dependent individuals.

They have entered into legal policy either in the role of dependant or in the function of unpaid workers. For example, World War I war brides were entitled to receive survivor benefits from their husbands' veteran's pensions, because they were seen as economically dependent — a dependency understood to be intensified by their distance from their communities of origin. As ordinary women, they were entitled to nothing in their own right. Their significance in pensions policy flowed only from the fact of their demonstrable dependency on their husbands, whether actually married to them or not.[8]

Similarly, women were initially significant in Canadian income tax policy only as dependants of their husbands. Although there was significant support for treating all taxpayers equally — and assuming that all taxpayers had some degree of family responsibility for someone, whether "related" or not — the first income tax law was modified to give husbands extra tax deductions for being married. Husbands were seen as performing a valuable national service in supporting their wives and children.[9] Wives were not seen as performing any service of any significance to the state.

More recently, feminist outrage at the persistent exclusion of non-waged workers from social security and retirement income plans has resulted in the enactment of small tax credits for adults engaged in significant caregiving activities, whether of a child, spouse or some other relative. These small tax credits reinforce women's tendency to focus their energies on non-market tasks. While these credits might be small, they still run in the direction of reinforcing the decision to concentrate on unpaid work. In turn, this focus reduces the time and energy women have to devote to paid work.[10]

Whether these types of fiscal measures take the form of welfare, social security or tax laws, they are the legal expression of the same discriminatory attitudes and sex–role stereotypes that have more directly disadvantaged women in the labour market. Simultaneously a depiction of women's roles in Canadian culture and a statement about what is valued about women as economic actors, tax and transfer policies that recognize or reward dependency, caregiving and unpaid work undercut and perhaps even negate the effects of anti-discrimination laws. And unlike discrimination and stereotyping, both of which are often visible in some form as they occur, fiscal policies that recognize or reward dependency, caregiving and unpaid work are often hidden from view in complex fiscal laws and benefit formulas not easily obtained by ordinary members of the public.

When it is considered that women receive less than 40 percent of all pre-tax income in Canada, the existence of *any* policies that tend to reinforce the concentration of income and wealth in the hands of men — and the existence of any policies that tend to concentrate low incomes and unpaid work in the hands of women — have to be seen as adding to the effects of labour-market segregation and discrimination. Even worse, women's share of after-tax incomes is even less than their under 40 percent share of pre-tax incomes. This means that the overall operation of the tax-transfer system actually takes income away from women and leaves it, at the end of the day, in the hands of men. (Women's post-tax share has slowly been moving up from 25 percent in 1988 to almost 30 percent.[11])

Out of their much smaller incomes, women have heavy obligations. If they are single parents — and most single parents are women — then women cannot spend their entire income on their own support. They have to stretch it to cover the needs of their children as well. Child-care expenses are non-discretionary, work-related expenses that do not have to be incurred by parents with caregiver partners. In addition, women continue to perform disproportionate shares of unpaid domestic labour, whether they have children or not and whether married or not.

Already rendered economically vulnerable by small shares of national incomes and large shares of unpaid work, women are pushed further down the road toward increased poverty and economic dependency by the many ways in which employment security, retirement, social assistance and tax laws are constructed around sex–role stereotypes.

Unfortunately, these fiscal policies are almost always considered to operate below the "radar screen" of anti-discrimination provisions. Thus human rights complaints, Charter challenges and appeals to international non-discrimination treaties have almost always failed to result in court rulings that invalidate these types of fiscal measures.[12] This makes it all the more urgent to seek change to these types of measures through the political process.

Chapter 2 provides detailed information on the kinds of fiscal provisions that fall into this category, and examines how they affect women's access to paid work and average incomes.

2. FISCAL BARRIERS TO WOMEN'S PAID WORK

Women's work is constituted differently than men's work. Both women and men spend substantial amounts of time on paid work. However, women in Canada perform 62.6 percent of all unpaid work on top of their shares of paid work. Even though women's incomes are considerably smaller than men's, their work weeks are actually longer and their work effort more fragmented, because of their heavier responsibilities for unpaid work. Women literally spend their lives juggling the complex demands of unpaid versus paid work. Because women have to work longer hours to earn the incomes they do receive, they often have to sacrifice so-called leisure time to meet all their obligations for unpaid work. Rapidly diminishing leisure time means the trade-offs between paid and unpaid work are often direct and fairly immediate.[13]

Women's lives are tightly scheduled, and close decisions have to be made. A variety of factors, including interruptions of work patterns for child rearing and competing demands for family time, employment and wage discrimination, occupational stratification, the costs of child care and other care, and women's low earnings mean that women's attachment to paid labour is far more fragile than that of men's.[14] As a result, whenever any of the factors that account for women's greater poverty and lower incomes change, women's rates of labour force participation can be expected to shift in response. If employment discrimination or wage discrimination were to increase, it would be predicted that fewer women would be found in paid work. Similarly, if cultural attitudes toward women's paid work were to become more negative, or if harassment or prejudice against women in higher-paid occupations increased, the number of women in paid work would respond.

Tax and other financial barriers to women's labour force participation have been found to be particularly critical to the sustainability of women's paid work. Because women's labour force participation rates are more elastic than men's, a growing body of research demonstrates that tax and fiscal programs have a significant impact on women's labour force participation rates. Thus women's attachment to paid work has been shown to be markedly more responsive to changes in the net value of women's paid work. That is, if increases in taxes or increases in the costs of child care reduce the net take home pay of women, they are more likely than men to substitute unpaid work for paid work.[15] It can literally become more economically sustainable for some women to withdraw from waged work to perform their own unpaid child and family care than it is for them to remain in some types of paid work.

Non-fiscal factors set women up for such responses. Living closer to the poverty line means moving onto social assistance or other government benefits would not make as large a difference in a woman's standard of living as it might for a man. Cultural assumptions that women are dependent make it easier for a woman worker to be supported by a partner, another family member or the state. Cultural assumptions about the "proper" role of women makes it easier for both women and other family members to accept that she will devote her time to child care or other unpaid work that is considered to be congruent with sex–role stereotypes.

This chapter discusses the complex economic calculus women face when assessing the value to them of paid versus unpaid work. Several types of tax and social benefit programs are involved

in this calculus: social assistance, unemployment insurance, retirement systems, child benefits, disability benefits, support for unpaid work and various types of tax measures. The overall picture that emerges from this consideration is that government policies and programs can actually reinforce women's overall poverty, low incomes and difficulties in gaining access to economic equality.

Women in Fiscal Policy

The invisibility of women in Canadian fiscal policy can be traced back to the beginnings of early tax and welfare laws. Whether we look at retirement security programs, unemployment insurance plans or provincial health insurance plans, the assumption that married women were dependants, engaged in full-time reproductive labour was reflected from the outset in the scope of such programs (Lahey 2001a: Chapter 1). As early as the 1920s, women's struggle to be treated as individuals in their own right in fiscal legislation was already highly visible and publicly controversial.[16]

The fundamental problem faced by women in contemporary Canadian fiscal policy is that as women continued to be the presumed dependants of men or the presumed mothers of children, most rights that women have in relation to the state were actually mediated by their relationships to either men or children. Policies that treat women as the concern of policy analysis in their own right, independent of their relationships to intimate partners, children or other recipients of their care, have simply never existed in Canada. Even "poor" children receive more independent policy attention than do "poor" women, despite the fact that it is the persistent poverty of women that accounts for the bulk of so-called child poverty.[17]

The invisibility of women in their capacity as in Canadian fiscal policy creates a policy trap. Policies that are shaped around women's dependency, relationships or parenting help lock women into low incomes. Such policies urgently need to be modified. However, the maze of these relationship-based policies helps hide the fact that it is actually the general structural features of Canadian fiscal policies that create barriers to women's labour force participation.

Overwhelming concentration on specific issues, such as child-care resources, caregiving credits, derivative retirement benefits and child benefits, has kept policy analysts riveted to "women in relationships" while ignoring the very real needs of "women as people." When the focus is on the often knotty problems of how to give women tax or social benefits when they are married, or cohabiting with another adult, or raising children in one- or two-parent families, it is difficult to keep the attention on fundamental issues, such as how the Canadian state goes about defining poverty in the first place, or how low incomes should be taxed, or whether women should receive social assistance in their own right or as a member of a "couple."

Despite the lack of policy focus directly on the needs of women as adult human beings, a growing body of academic literature has begun to document how basic structural features of fiscal policy contribute to the overall poverty of women. These basic structural features include the regressivity of the overall tax system, the welfare wall and the poverty trap. As women weave their way through the complex economic calculus that involves these structural features as well as the maze of specific

provisions, all too often they end up being overtaxed relative to men, yet fail to find anywhere in the tax and benefit system any positive assistance that counters gender regressivity.

Women and the Economic Calculus

The notion that women go through an economic calculus when deciding whether to concentrate their work efforts on full-time paid work, unpaid work or some combination of both is neither new nor particularly complicated. In the 1950s, when veterans who had returned from World War II began seeking paid employment, millions of women across North America were encouraged to withdraw from waged work to make room for them. This was done by the simple expedient of increasing the taxes on married women's incomes and cancelling extensive child-care programs that had made it possible for women to work in war industries in the first place.

At the end of World War II, taxes on married women's incomes were increased by imposing a new "dependency" requirement on husbands who claimed the spousal deduction. During World War II, husbands had been allowed to claim the full spousal deduction even if their wife was earning her own income; this helped increase women's work in war industries. In the late 1950s, the new dependency requirement was designed to make it more expensive for both husband and wife to work. This meant that the working wife's income was subject to two "taxes": the actual income tax rates imposed on her income, and the additional "tax" arising from the loss of the spousal deduction that her husband had previously been permitted to claim. Because most husbands had higher incomes than their wives, the loss of the husband's deduction cost him more than the value of the wife's new personal exemption saved her in taxes. In a sense, the difference between the wife's new personal exemption and the husband's lost spousal deduction was a second tax stacked on top of the wife's actual tax.

Other taxes were also stacked on top of the wife's actual income tax liability. The costs of paid child care, the extra costs of working outside the home (e.g., transportation costs, extra equipment, clothing) and the loss of some of the wife's unpaid household work were clearly understood to come out of the wife's income — not out of the husband's — because it was the wife's work outside the home that made them necessary in the first place.

In the 1950s and 1960s, the popular press in North America routinely published articles such as "Does It Really Pay for the Wife to Work?" (US News 1957). Articles like this helped train generations of men and women to think in terms of what women could earn working outside the home as compared with the costs of child care, work expenses, lost household work and lost tax benefits.

"Does It Really Pay?" made sure that people knew how to tell the difference between "women who have to work" and women whose husbands could afford to support them. The article demonstrated that women whose husbands could not afford to support the whole family were in fact better off financially if both the husband and the wife worked, because the husband's marginal tax rate would not be much higher than the wife's. Thus, the family would have almost double the income it had before even after covering new child care and work-related expenses, and the value of the wife's personal exemption would almost exactly offset the loss of the husband's spousal deduction. In contrast, women whose husbands had been obtaining large

tax benefits from the spousal deduction by virtue of their high marginal tax rates were shown how their paid employment actually cost the family more than it brought in to the family. This is because once the cost of child care expenses, new work-related expenses, such as transportation, replacement of housekeeping and cooking services, and the loss of the husband's spousal deduction were deducted from the wife's income, it was shown that she earned practically nothing. "Does It Really Pay?" actually used as an example a woman who wanted to continue to practise law even though her husband could "afford to support his family."[18]

For over half a century now, these same gender stereotypes have continued to drive the analysis of the economic calculus that surrounds women's decisions to work outside the home. This analysis is invariably structured around the question of whether women should work outside the home. The dominant discourse has never taken seriously the question of whether men should work outside the home. This is because men in Canada have never been expected to be primarily responsible for the care of young children, to perform the bulk of unpaid work, to organize their paid work around continuing to meet their obligations to perform unpaid work, to expect to pay for child care out of their earnings, or to grapple with living on low minimum wages if they leave a relationship in which they have become economically dependent.

Since the 1950s, the economic calculus that women face has become increasingly complex. Particularly since the 1980s, the growing tendency to target various tax benefits of low-income families has meant that women's entry into paid work will attract high clawbacks on social assistance payments, loss of low-income benefits like the child tax credit, and inadequate tax support for child-care expenses. Add to this the fact that women who engage in paid work will still be responsible for the bulk of the unpaid housework and will be left with little genuine leisure time no matter what, and it becomes clear that women will take home much less net income than men of the same age, education and work experience (Baker 1995: 121; Solera 2000: 8). This would be true even if a woman earned exactly the same income as men with the same age, education and work experience — which they do not.

As this economic calculus has become more complex, it might seem that most people simply would not be able to sort out how the bewildering array of incentive and penalty provisions affect them and their families. This is not true of women workers. Researchers have found that women generally, and particularly part-time workers (the bulk of whom are women), and women with children are quite keenly aware of what their marginal income tax rates are, how changes in their incomes might affect their net take-home income, and how the costs of child care or work-related expenses will affect that bottom line (König et al. 1995: 347; Averett et al. 1997: 133). This is not surprising. Those who have to live on small incomes or who have to cover greater fixed expenses on small incomes tend to be more aware of their precise financial situation. This is also consistent with the fact that men, whose average incomes are so much higher than women's, do not need to maintain such keen awareness of their precise financial position.

As the complex and interlocking networks of income tax and social benefit rules currently exist, there are no tax benefits nor direct subsidies that are, on their own, large enough to lift women out of poverty. But the loss of the various types of tax benefits and direct subsidies that are available to families can strongly influence women's allocation of their work effort, particularly

if they are expected to take care of young children or infirm family members. Thus the economic calculus exerts considerable influence at the margins of women's economic decision making.

The growing array of fiscal and tax measures that enter into this gendered economic calculus are of two basic types.

- Fiscal incentives to unpaid work offer those loosely attached to paid labour a payoff for "substituting" unpaid work for poorly paid work.

- Hidden penalties on paid work affect the economic calculus by driving down the total take-home pay of the worker.

Although many of the provisions that generate these incentives and penalties were originally intended to ameliorate poverty in various ways, in the post-welfare state, they have actually become barriers to women's labour force participation.[19] Thus, these supposedly ameliorative schemes have actually become part of the mechanism by which women's poverty, low incomes and economic inequality have been perpetuated in Canada.[20]

Gender and the Structure of Tax/Benefit Programs

Fiscal programs have become, for governments, big business. With social assistance programs at all three levels of government — federal, provincial/territorial and municipal — and with both the federal government and the provinces providing an array of programs ranging from employment training and insurance to retirement benefits, tax credits and special allowances, the provisions that affect women by virtue of their unique economic location multiply each year. The *Income Tax Act* alone has nearly 100 specific provisions that affect women on the basis of their marital status; dozens more affect women, because of their persistently low incomes relative to men.

Each specific provision ultimately affects women's labour force participation rates in a slightly different fashion. However, most programs share basic structural features that have been adapted to each context. In developing a gender critique of fiscal programming, it is thus useful, as a starting point, to identify those structural features at the outset. These structural features include the gendered nature of so-called universal programs, the growing use of targeting mechanisms in the abandonment of universality, the increasing reliance on concepts of family income or need in allocating benefits, the exclusion of part-time work from social security programs, growing state support for women's unpaid work, provisions that promote women's dependency, and the continued treatment of child care and other care as private concerns not properly addressed by the state.

Universal Programs and Gender

Tax and social benefit provisions are generally classed as either universal or targeted. The Canada Pension Plan (CPP) is an example of a program that is generally considered to be universal. The fact that a person may have high levels of other income on reaching retirement age will not reduce the amount of the monthly CPP payments that are received. No matter how much other income a person might have after starting to receive CPP payments, the monthly benefit payment will always remain the same. Any unfairness that is thought to arise from giving fixed amounts of CPP benefits to middle- and high-income taxpayers is thought to be adjusted through the imposition of

progressive rates of income taxation. People who have CPP income as well as other sources of income will, in essence, end up giving part of their CPP benefits back to the government in the form of higher income taxes. People who have no other sources of income but CPP benefits will pay much lower taxes, and thus will keep most of the benefit.

As universal fiscal benefit programs have been gradually replaced with programs targeted directly at low-income people, there has been a vague sense that women are generally better off with universal programs. However, even the most universal programs have never been universally available to women, because most of the criteria used to establish eligibility in the first place have related to income levels. Thus, women with no paid work, or who have worked only sporadically during their lives, or off-market, or who have earned consistently low incomes are inferentially left out of supposedly universal benefit systems like CPP or Employment Insurance (EI) simply because they have never had enough income to qualify for those benefits in the first place. The one social program thought to benefit women universally — the old Family Allowance — was also selective in that only women with children received that payment. And even qualifying for the Family Allowance did not in turn qualify women for CPP, EI or other income support programs.

Even though supposedly universal programs have always excluded many women (Lister 1990: 459), women did not succeed during the 20th century in affecting the almost-exclusive focus in universal programs on continuous, paid, full-time work. The assumption that "everyone" is entitled to benefits under universal programs continues to obscure the fact that many married women, single women and single mothers have always been excluded from such programs to the extent that they have not been able to sustain sufficient labour force participation to qualify for benefits in the first place (Lister 1990: 450). Thus, from the perspective of women, the fundamental problem with universalism in government programming has been that universal programs have included only those whose work is paid, continuous and largely full time, and tends overwhelmingly to exclude those whose work is unpaid, intermittent or part time. Women in Canada never succeeded in mobilizing political responses to the under-inclusiveness of so-called universal social benefits. The disparate impact of universal benefits remains very much buried in the past.

Because this fundamental structural problem has never been solved — indeed, has never even found a firm place on the fiscal policy agenda — the recent global trend toward the abandonment of universality has also left the question of how the nature of women's work should be treated as programs are restructured. As this issue becomes lost in a history that was never very visible even when it was occurring, many contemporary commentators now actually appear to perceive that it is the abandonment of universality that is the present cause of women's low incomes and fragile attachment to paid work (Battle and Torjman 2001). In addition, the shift in focus in fiscal policy from ability to pay taxes, fairness, equity and inclusion to cost containment and accountability has effectively shoved issues of marginalized paid work and the role of unpaid work almost completely off the policy agenda.

Some researchers continue to examine the lack of gender universality in programs like EI. For example, MacDonald has demonstrated that the degree of universality of the EI system has been constrained despite the fact that the number of hours of insurable employment per week needed

to gain access to the EI system has been reduced. This type of constraint has been almost invisible, yet it has uniquely affected women workers, because of their lower rates of participation in full-time paid work and their higher participation in part-time and contingent work. Even though the new eligibility rules require eight hours per week rather than the old 15 hours per week of insurable employment, the simultaneous increase in the number of consecutive weeks of insurable employment has created new barriers (MacDonald et al. 2000).

The New Norm: Target Efficiency

As the 20th century drew to a close, the focus in contemporary tax and social benefit design began to undergo a huge shift. Many tax and social benefits that had been considered universal were restructured to target "needy" or "deserving" poor people. Instead of using progressive income tax rates to recoup payments that middle- and high-income people may not have actually needed in terms of their overall incomes, concepts of target efficiency have increasingly been used to limit eligibility for certain types of payments up front by looking at existing incomes and family responsibilities.

The most popular methods of making tax and social benefit programs target efficient have been the use of low-income limits and needs testing to determine eligibility. Because average women's incomes are so close to poverty lines anyway, these new eligibility criteria have actually intensified the gender impact of government benefit programs. One example of how this has worked is the replacement of the old Family Allowance provisions with the new income-tested Child Tax Benefit (CTB). The Family Allowance used to give every woman in Canada a fixed benefit per child every month. Redefining this program as an income support program aimed at eliminating child poverty helped the government justify the adoption of new eligibility criteria to disqualify recipients whose incomes exceed low income cut-offs (LICOs) determined by the government.[21]

The main justification for targeting benefits at low-income recipients borrows from the language of progressivity in fiscal policy. The goal is said to be the redistribution of benefits from those who need them the least to those who need them the most. The stated premise of this redistribution of benefits is that the benefits being taken away from those who are said to need them the least help the state direct increased resources to those who need them the most (Battle and Torjman 2001; Freiler et al. 2001: 65). The unstated premise in this justification, however, is that containment of governmental costs is now more important than funding the social security system. Thus, in the new discourse of cost containment, any increases in benefits to those in need must be justified by showing that the funding for those increases can be raised by removing benefits from the less needy. This trade-off implies a "sum zero" approach to budgetary allocations in the sense that no new money is expected to shift into social benefit spending.

Couple-Based Income or Needs Testing

Because LICOs have increasingly come to use concepts of couple income or joint need to regulate allocation of benefits, women have actually found their ability to access benefits like the CTB constrained. Whereas the old Family Allowance program, for example, gave fixed payments to women dependent only on the number of children they had, and without regard to whether they were single parents, cohabiting or married, the new CTB uses couple-based income limits that tend to disadvantage women, because the inclusion of male incomes in family income will drive a

couple right over the top of the income limits that determine eligibility for this tax benefit. A woman who as a single parent could receive the maximum benefit can lose the entire benefit if her male cohabitant or spouse's income is equal to or greater than the LICO for the benefit. Although the phase-out of the benefit means this does not happen instantly, aggregation of a woman's income with that of her cohabitant or spouse will accelerate phase-out of the benefit without regard to whether she actually enjoys greater economic power by virtue of that relationship.

When the targeting of low-income benefits is contingent on both low incomes and couple-based incomes, women are denied the right to receive state benefits in their own right (Lister 1990: 453). Despite the fact that it is the individual who is the basic policy unit of legal and social policy, joint income benefit formulas force adult partners, whether they are married couples or cohabiting heterosexual, lesbian or gay couples, to treat their incomes as being pooled together when calculating eligibility for benefits.

The rationale for these couple-based income tests is essentially the same as when the dependency assumptions were applied in older universal programs: incomes are shared equally among members of a family, consumption is shared and two (or more) can live more cheaply than one.

In effect, these family-income or family-need formulas reinforce the economic dependence of women. Sometimes described as privatizating or re-privatizating women's work, these family-income formulas contribute to fiscal pressure on women who live with an adult partner to weigh continually the utility of their paid work versus their unpaid work to the benefit unit.[22]

The Welfare Wall and the Poverty Trap

The use of income-tested or needs-tested criteria for eligibility now exposes women to the poverty trap or welfare wall associated with means-tested eligibility criteria. These effects flow from the fact that, as recipients of benefits, they gain access to higher incomes, and leave the low-income categories they were in when they qualified for tax or social benefits. The loss of those benefits is often very sharp and abrupt as women cross over the LICO. The rapid loss of benefits as income rises can leave recipients of benefits worse off than they were when benefits formed a larger part of their total income (Battle and Torjman 2001).

Tax and social benefit formulas create the welfare wall and the poverty trap. For example, when social assistance is replaced with workfare, or when universal child benefits are replaced with income-tested child benefits, the loss of benefits becomes yet another tax stacked on top of the income tax payable on the new income. When that additional tax is too high, it can become more economically efficient for individual women to remain on social assistance or stay in the lower income ranges if, as often happens, they can earn some income from part-time or seasonal work and still perform the larger portion of their own child care. Failure to provide adequate benefits in the income range that covers the transition from economic dependence on such a program to economic self-dependence creates barriers to moving through that range that can lead to women being trapped in lower incomes over long periods.

One obvious solution is to provide child-care resources to those engaged in workfare programs, which would reduce one of the other work-related costs that are stacked on top of income tax

liability on the new income. Another solution would be to extend the phase-out range for child tax benefits and/or social assistance payments slowly enough to avoid forcing economic dependence on another adult at the point of transition. These and other solutions can substantially ameliorate the poverty traps created by programs that are supposedly designed to ameliorate poverty in the first place.[23]

Lack of Adequate Child Care Resources

One of the biggest barriers to women's labour force participation is the lack of adequate child care resources. Sex–role stereotypes assign responsibility for child care to women, and this responsibility is typically backed up by both child protection and criminal laws that penalize parents who do not supervise children until at least the age of 12. This form of involuntary servitude imposes costs on women with children that do not usually affect men who are not single parents.

Canada has and could again easily afford to provide adequate child care for all workers. This is simply a matter of political will. However, sex–role stereotypes, concerns about government spending and worries about how to prevent women who do not need this assistance all tend to offer easy excuses for taking this policy option seriously. Particularly when women cannot move from social assistance to paid work, because of the prohibitive costs of child care, the refusal of the government to move into this area of funding remains highly problematic for women.[24]

Limited Benefits for Part-Time Paid Work

Employment compensation includes not only wages and salaries but a growing array of employment benefits. Employment standards legislation regulates physical, social and emotional working conditions and minimum wages (Baker 1995: 121; Townson 2000: 10). Social security programs, such as unemployment insurance coverage, retirement benefits, health insurance coverage, vacation pay and worker compensation coverage, are provided through legislation. Collective agreements can spell out supplementary coverage for health care and hospitalization, dental and eye, disability coverage, enhanced pension rights, child care or tuition benefits, and can even provide for home purchase or stock option financing, travel allowances, compassionate leave and early retirement. Running throughout all of these kinds of provisions is a long-standing distinction between full-time and part-time workers, with part-time workers receiving fewer types of benefits and, even when they do have access to benefits, smaller amounts of benefits. While rigid distinctions between part-time and full-time employment are now being replaced in some contexts with more flexible methods of determining eligibility for benefits,[25] part-time workers have always had the smallest benefits entitlements (Townson 2000: 10).

The smaller value of employment benefits to part-time workers – and complete exclusion from some kinds of private employment benefit plans – becomes part of the economic calculus that faces workers who may already be marginalized in terms of employment opportunities. This is because when a household needs access to low-cost benefits like prescription drug coverage or various types of supplementary health plans, it can make more sense to the household for the partner who can command a living full-time wage to obtain employment with benefits, and for the lower-income partner to concentrate work effort in unpaid activities of economic value to the family. Or, if the marginalized worker is a single parent, it may appear to be easier to obtain access to drugs or supplementary medical care by going onto social assistance. Thus, differential

access to the wide array of benefit programs places additional pressure on women who cannot obtain full-time employment to turn to either the state or other family members for support. This, in turn, reinforces the incentives to allocate increased work effort to unpaid work.

The Impact of Income Taxation

Contemporary tax law also affects women's participation in paid work. Many tax provisions magnify and reinforce some of the barriers discussed above. On their own, however, tax provisions can generate additional barriers. The following tax effects are discussed in this section:

- the tax exempt status of unpaid work;
- the tax treatment of child-care expenses;
- the non-deductibility of work-related expenses;
- the lack of co-ordination between income tax and social assistance transition rules;
- the continued existence of tax incentives for women to engage in unpaid work; and
- the effect of couples-based tax benefits and penalties.

All of these effects are exacerbated when an income tax system imposes relatively high rates of taxation on low incomes.

Tax Exemption of Unpaid Work

The tax exemption of unpaid work creates pressure on women to allocate as much of their work effort as possible to unpaid work. On a very fundamental level, women can create more value through untaxed unpaid work than they can through taxed paid work. In 1998, the value of unpaid work per woman was $15,101, compared with only $9,319 per man (Hamdad 2003). The value of unpaid work is a function of gender, marital status and labour force status. The value of married women's unpaid work was higher than for unmarried women, and women who were not employed contributed the greatest proportion of unpaid work (36 percent), followed by employed women (27 percent), employed men (22 percent) and unemployed men (15 percent).

Whether a woman is married or not, whether she has children or not, the tax exemption of unpaid work represents one way in which labour power can be translated into services and goods. The heavier the tax load avoided by performing unpaid work, the greater the incentive effect. Gender stereotypes play a role in making these decisions.[26] Jane Leuthold (1983) found that as family income increases, the tax saving from women's unpaid work increases, because women devote more time to home production and men less.

Unpaid work can serve as a buffer between market forces and the effects of poverty. Thus, the untaxed status of unpaid work can make it relatively more attractive to women on the margins. This does not necessarily mean unpaid work should be treated as taxable income. On the contrary, it could be that paid work needs to be integrated with unpaid work to reduce the tax disincentives to enter paid work. Because the gendered patterns of unpaid work affect women's work efforts throughout their lives, finding ways to eliminate the disincentive effects of the untaxed status of

unpaid work should produce an overall increase in women's labour force participation rates (Gornick 1999: 2, 34).

Although a reduction in the time available to perform unpaid work does increase the cost to women of moving into paid work, it is well known that women who work part time and full time still work the double day (Pierson and Cohen 1995: vol. II, 11-15). Monetizing women's work efforts through reducing the tax load on paid work could possibly overcome the effects of social expectations and bring women's overall work weeks into closer alignment with men's.[27] The net result of this might be that women might come to enjoy shorter work weeks and increased leisure time (Hamdad 2003).

Policy analysts have become increasingly aware of the value and significance of women's unpaid work since the rise of the women's movement. However, this has not yet resulted in breaking the self-perpetuating stereotypes surrounding women's work efforts on both the unpaid and paid sides. As Heidi Hartmann (1976) concluded nearly 30 years ago when studying the labour force status of women, women's disadvantaged status in paid work reinforces their subordination within the family at the same time that their subordination within the family reinforces their marginalization in paid work. Until both sides of this dynamic are addressed, it is unlikely that any policy measures designed to improve women's labour force participation can overcome the effects of women's long-standing responsibilities for unpaid work.[28]

The High Costs of Engaging in Paid Work

It might appear that the costs of entering waged work are within the control of the individual. But for women, these costs involve not only the loss of unpaid work, discussed above, but also the costs of transportation, additional equipment, clothing, purchased meals and even purchased household services, as well as the costs of purchased child or elder care. Care expenses are far more significant than other costs of engaging in paid work (see below). However, the total costs of a second income earner — usually the female partner — entering into paid work (including child-care expenses) can consume as much as 18 to 30 percent of a couple's after-tax income (Rea 1984: 324).

Most of these expenses continue to be thought of as due to the woman's decision to enter waged work.[29] In contrast, the expenses associated with men's paid work — transportation, special clothing, equipment, purchased meals — are more likely to be thought of as necessities not subject to choice.

The tax treatment of these types of employment-related expenses does not alleviate their disincentive effect. The *Income Tax Act* previously provided a blanket deduction for all taxpayers with incomes from employment in the amount of $500. This flat deduction was thought to cover basic non-discretionary, work-related expenses. Although modest, it did cut the initial tax rate applicable to low employment incomes. This was particularly beneficial to women workers. However, the deduction was repealed and there has been no serious consideration of restoring it either as a deduction or as a credit.[30] To the extent that such non-discretionary expenses do affect a woman's ability to pay taxes, the deduction or similar adjustment should be part of the normative tax base.

The Tax Treatment of Child Care Expenses

All the problems associated with unpaid work, marginal income tax rates and the high costs of entering into paid work converge on the most intractable barrier to women's labour force participation: inadequate child-care resources. Study after study has made it incredibly clear that for women who are responsible for children, the lack of adequate child-care resources is the biggest barrier to their labour force participation. A lack of resources accounts for a large proportion of the gap in participation rates between women and men, as well as the fact that the age of children and the availability of daytime care in the form of public education is a major factor in pushing women into part-time, occasional and seasonal employment. Literally, women with children have to organize their paid work around their unpaid responsibilities.

For example, in 2002, Statistics Canada (2003a: 8) found that 78 percent of women under the age of 55 without children were engaged in paid work. In contrast, only 72 percent of all women with children under 16 were employed outside the home. Within the category of paid mothers, the younger the children, the lower the participation rate: only 62 percent with children under the age of 3 were employed as were 68 percent with children between the ages of 3 and 5, compared with 77 percent of those whose children were between 6 and 15 years of age. Other forms of care responsibilities have similar effects on women's paid work. In Canada, 80 to 90 percent of the care given to elderly and infirm persons is home-based (Keefe and Fancey 1999: 193). Women in the family are expected to be the most available to provide elder care.

From a policy perspective, four distinct choices can be made in relation to the tax treatment of child-care expenses:

- Treat child care as purely private personal consumption.
- Provide partial tax relief for child-care expenses.
- Provide complete tax relief for child care.
- Provide in-kind child care through government services or publicly finance a mix of public, private and non-profit child-care service providers. (This is the model Quebec is going toward.)

There is little doubt that the more completely the tax-transfer system relieves women of the financial burden of providing their own child care, whether through some combination of tax deductions and refundable credits via the income tax system or through in-kind public services, the larger women's rates of labour force participation are (Knudsen and Peters 1994; Lochhead and Scott 2000: 45, 52; Madsen 2002: 65; Averett et al. 1997).

The deductibility of some child-care expenses under the existing provisions of the *Income Tax Act*[31] does alleviate this burden to a certain extent. But when the overall costs of child care are weighed against what women can hope to earn on a net basis, whether their alternative is private dependency or social assistance, the value of unpaid self-provided child care increases as their income goes down.[32]

Couple-Based Tax Benefits and Penalties

The growing use of couple-based rules in allocating income tax liability, tax benefits and direct benefits is also implicated in types of tax provisions that tend to detract from women's rates of labour force participation. Sometimes known as joint instruments, these provisions can take many different forms. Any tax provision that adjusts tax liability either upward or downward on the basis of having a spouse or common-law partner is considered to be a joint instrument.

Examples of joint taxation provisions in the *Income Tax Act* abound. The dependent spouse credit is a joint or couple-based provision, because it reduces the spouse's income tax liability in light of support provided to the other spouse. The child-care expense deduction is a joint provision because it forces the spouse or partner with the lower income to claim that deduction.[33] The CTB is a couple-based benefit, because it adds the incomes of both adults in the household (even if they are not both parents) together to determine eligibility for that credit on the basis of family income. Taxpayers who are not treated as spouses (either through marriage or cohabitation) get to use up the entire income limit by themselves; married or cohabiting couples have to share the limit.

Less obvious joint or couple-based provisions include the single supplement for the Goods and Services Tax (GST) tax credit, the non-taxation of medical benefits received by a spouse or partner under employee benefit plans, contributions to spousal or partner registered retirement savings plans (RRSPs), rules that permit spouses to split investment income, rules that prohibit income splitting, and numerous credits and deductions that can be transferred from one spouse or partner to the other, such as medical expenses and tuition credits.[34]

It is no secret that joint taxation provisions of any kind tend to disadvantage women. As early as 1970, it was recognized that joint provisions really only benefit single-income couples — couples who can afford to live on one income — and penalize two-income couples (RCSW 1970: Chapter 5, 291). At the same time, they penalize couples with equal incomes and reserve the largest benefits for couples with the most unequal incomes. Joint provisions have this effect, because they set up a form of legalized income splitting between couples. When income tax rates are graduated, with the lowest tax rates being paid by taxpayers with the lowest incomes and high rates by those with higher incomes, then income splitting will produce tax savings for almost all couples. The only couples who will not be able to reduce their taxes through income splitting are those whose incomes are so low that they both pay the lowest tax rates, or perhaps have no tax liability in the first place.

Because couple-based tax provisions give the biggest tax benefits to couples living on just one income, the minute the non-earning spouse or partner begins to earn any income at all, the size of that tax benefit goes down. The tax benefits of joint provisions disappear completely when both spouses earn exactly the same amounts of income. Thus, it can be said that joint tax provisions provide fiscal incentives to women's economic dependency; the more dependent a woman is on her partner, the larger the tax benefits from joint tax measures. On the other side of the coin, it is also true that joint tax provisions provide disincentives to women's labour force participation; the more income a woman earns, the smaller the couple's tax benefits from joint tax provisions will be.

Joint tax provisions are sometimes described as generating either a "tax on marriage" or a "marriage bonus." The tax on marriage concept refers to situations in which members of a

married couple (or legally recognized cohabitants who are treated as if they were married) actually end up paying higher taxes in a situation than they would if they were taxed as two single and unattached individuals. The marriage bonus concept refers to the opposite effect — situations in which joint tax measures actually give the married or cohabiting couple a lower tax bill than if they were taxed as two single and unattached individuals.

The concepts of the marriage bonus and the tax on marriage are relevant to analyzing women's labour force participation rates, because depending on the type of provision in question and whether a marriage bonus or marriage penalty is generated, they can have a quite significant impact on women's engagement in paid work.

Consider, for example, the couple-based income limits that regulate claims for the CTB. A single mother will receive the full benefit if her income remains under the income cut-off. Two single mothers living together as roommates will each receive the full benefit if each of them remains under the LICO. But if the two single mothers were to marry each other (or were deemed to be cohabiting), they would both lose most of their child tax benefits, because their two incomes would be combined for purposes of determining their eligibility for the CTB. With combined income that is double the amount of the LICO amount, they would receive only a fraction of their previous benefit. In this case, the tax on marriage is the total amount of benefits lost by both.

Most joint provisions generate marriage bonuses only for couples living on one income. And most marriage penalties or taxes on marriage arise when both spouses have some income. The more nearly equal those two incomes are, the larger the marriage penalty.

These incentive and disincentive effects have to be considered in light of the alternatives available to the couple. Some women have such low incomes that they would rather become economically dependent on their partner than leave the relationship to receive the maximum tax benefit as a single individual. But that is the choice posed by such provisions: the only way to avoid the tax on marriage effect is to leave the relationship. When the benefit that hangs in the balance consists of social assistance payments or other forms of welfare, such as the old age security payments, the taxpayer must choose between leaving the relationship or accepting the lower benefit amounts given to married and cohabiting couples.

The size of the barriers to women's paid work that flow from joint tax provisions in particular situations can be measured quite precisely. The barrier is the amount of income earned by the woman that will be lost as the result of the overall increase in the couple's combined tax burden, when compared with what their combined taxes would be if they were separate individuals. Methodologically, there can be some questions when the single rate of tax might be affected by assumptions about who can claim a child as a dependant for purposes of the equivalent-to-married credit, but in general terms, the disincentive effect will be measured by calculating the tax on marriage that arises from the specific situation.

Compound Effect of Tax Barriers

Work choices, employment opportunities, personal resources and tax provisions all interact in dynamic fashion. It is highly unrealistic to look at any one of these factors in isolation from the others. Particularly where women's paid versus unpaid work is concerned, the interaction of the

various penalty and incentive effects of income taxation on women have to be considered when looking for insights. Because the effects of joint or couple-based provisions appear to be key in intensifying other tax-based effects, the relationship between joint provisions and other tax barriers is outlined here.

Relationship to the Welfare Wall and Poverty Trap Effects

The flattening of the overall income tax rate structure over the last two decades in Canada has resulted in increased tax loads on low-income taxpayers when compared with taxpayers with higher incomes. Thus, the income tax system raises the welfare wall and deepens the poverty trap for women who are able to move off of social assistance through paid work. The combination of income tax rates payable on earned income and the cost of lost social assistance payments can produce negative changes in income, making it financially illogical for women to seek paid employment.

The loss of the social benefits delivered through the income tax system can have the same effect. When the loss of tax benefits is "stacked" on top of positive income tax rates payable on earned income, the result is the same: it can be too expensive for low-income women to move from economic dependency to paid work. The "stacking" effect of losing various tax benefits as women's incomes increase also means that women face high positive rates of taxation, if they attempt to support themselves through paid work.

Relationship to Tax Exemption of Unpaid Work

The growing use of couples-based eligibility criteria to regulate access to social and tax benefits means that many women realize that their families will gain more benefit from their unpaid work in the home than they will from their paid work. Child-care expenses are an important factor in this regard. The fact that child-care expenses are private individual expenses and not available as public benefits prevents women from easily moving out of unpaid work when their children are young. The fact that child-care expenses are not even fully deductible means they automatically reduce women's after-tax incomes, again inferentially raising their effective tax rates.

Relationship to Income Tax Rate Structures

The major structural features of the tax system that interact with and intensify non-tax fiscal barriers to wage force participation include:

- the degree of progressivity or regressivity in the total tax system, particularly, the degree of progressivity in the income tax system;
- the way taxable income, allowances, deductions and other tax benefits are defined;
- the impact of not including unpaid work in the tax base; and
- the way joint tax instruments operate within tax policy in relation to women (Gustafsson and Bruyn-Hundt 1991: 31, 33).

As in non-tax fiscal policy, the welfare wall and poverty trap create barriers to women's paid work whenever a rapid decline in tax benefits or high tax-back rates on non-tax benefits interact with income tax rates (Baker 1995: 121; Solera 2000: 8). The expanding tax on marriage is often paid by women, not by men, because their paid work is considered to be secondary to that of

their partners and, thus, is more vulnerable to the substitution effect when the overall profitability of unpaid work is greater than that of paid work (Lahey 2001b).

All these effects are further intensified by the recent trend toward creating new caregiver credits for those who perform unpaid caregiving work. Not surprisingly, most of the individuals who qualify for these caregiving credits are women. Overall, these credits have the advantage of monetizing women's unpaid work which, by itself, is not a bad thing. However, these credits do not bring any entitlement to social insurance or unemployment insurance like cash incomes would. Even worse, they hold out small cash incentives for shifting more of women's work effort in the direction of unpaid caregiving work. In the larger picture, this regressive impact is of particular concern (Keefe and Fancey 1999: 201).

All these effects are intensified when income tax rates on low incomes are increased and rates on high incomes are reduced. This has, in fact, been the trend since the late 1980s in Canada.

Relationship to Family Sharing of Incomes and Property

The experience with joint filing in the United States has demonstrated that when tax liability follows legal ownership of incomes and property, individual taxation of people in relationships promotes economic sharing. The opposite is also true. Joint taxation promotes economic individualism. This seemingly paradoxical effect arises, because joint taxation presumes people share ownership when they do not and, thus, bases tax liability on a presumption instead of on reality.

Giving people who do not share incomes or property the tax benefit of presumed sharing eliminates any incentive they might otherwise have to share. Especially because family property law in Canada has increasingly come to recognize women's equitable ownership of family property, the tax system should permit those equities to define income tax liability. Equity in incomes and property is best supported by policies designed around the standard of vertical equity among individuals. When policies are designed to promote horizontal equity between couples without regard to the individual roles of those partners, joint taxation discourages pooling, sharing or other forms of partnership behaviour.[35]

Impact on Women's Labour Force Participation Rates

There is considerable evidence that women's labour force participation rates are measurably affected by the level of child care available to them and by other non-tax factors, as well as the impact of taxation on their marginal rates of tax, after-tax and after-expense incomes, the weight of non-waged work and its relative value to the couple overall, and joint taxation provisions.

Joint provisions are particularly significant to women's labour participation, because they simultaneously increase the marginal tax rates of the no- or low-income spouse and reduce the marginal tax rates of the higher-income spouse. When compared with individual tax treatment, couple-based tax provisions violate the principle of vertical equity at the same time that they intensify gender inequities. This is because joint taxation disparately impacts on women's labour force participation rates generally and creates a bias against women's entry into waged work in comparison with men.[36]

Because women's engagement in paid work has been found to be more sensitive to incentives and disincentives than men's, women are considered to be more likely to substitute unpaid work for paid work when faced with higher rates of income taxation on their earnings. The stacking effect of joint taxation triggers this response.

Relationship to Social Assistance Income Cut-Offs

These behavioural effects have been found to be exacerbated when the couple is used as the basic unit for welfare benefits as well as for income taxation. The combined effect of using couple-based LICOs to regulate access to social assistance and tax benefits produces super-barriers to the labour force participation of women who receive social assistance.

When women lose their welfare benefits due to their spouse's earnings, the only way the loss can be compensated is to seek waged work. Joint taxation then increases the combined tax rate to as much as 75 to 86 percent at the lowest income levels (Battle and Torjman 1993: 1). This rate drops as their employment earnings reach the $15,000 level, but the regressivity of the income tax rate structure is not completely phased out until somewhat higher incomes are reached (Lahey 1988: 342). The welfare wall built into income taxation magnifies the poverty traps and welfare walls that are built into non-tax fiscal programs. Both of these systems then directly reinforce the pressure on women with marginal employment to allocate more of their time to unpaid work. This, in turn, reinforces their economic dependency and makes re-entry into sustainable paid work further down the road much less likely.[37]

3. REMOVING FISCAL BARRIERS TO WOMEN'S LABOUR FORCE PARTICIPATION: POLICY OPTIONS

The disparities between women and men's work lives are deeply rooted and substantial. Whether these disparities are expressed in terms of shares of pre-tax income, post-tax disposable income, lifetime incomes by age and sex, poverty or unpaid work, it is clear that Canadian women still work longer hours, receive far fewer benefits and much smaller incomes than men.

The social and economic forces that maintain these disparities all run in the same direction: they all reinforce the long-standing barriers to women's labour force participation.

- Sex–role stereotypes are reinforced by occupational stratification.
- Women's ongoing responsibilities for unpaid work push them in the direction of part-time and other marginal forms of paid work.
- Part-time and irregular paid work generates smaller incomes and fewer benefits.
- Having low incomes and limited employment- or work force-related benefits makes women more vulnerable to poverty and economic dependency.
- Being dependent sets women up for becoming responsible for unpaid work in the home, especially when there are young children in the home.
- The lack of employment insurance, retirement benefits and other financial safety nets makes it easier for women to avoid seeking paid work that would perhaps disqualify their families for social assistance or tax credits.
- Couple-based tax and social benefit provisions stack hidden additional taxes and costs on women's incomes from paid work, making it diseconomic to move from unpaid to paid work.
- The lack of adequate child-care resources, in particular, reduces women's disposable incomes from paid work to the point where some families are better off when they work in the home.
- Joint tax and social assistance provisions reinforce large disparities in spousal incomes.

Economists and statisticians who are aware of these gender dynamics have long recognized that there is no one solution to this complex interweaving of these forces. The solutions that have been proposed have all contemplated multi-faceted policies designed to take on as many dimensions of these problems as possible. As long as discrimination in hiring, promotion and retention remains unchecked, and as long as employment equity legislation and human rights codes remain ineffectual to counter occupational segregation, the "sticky floor" effect and the "glass ceiling" in the paid workplace, making adjustments to tax and benefit programs cannot by

themselves eliminate all the barriers to women's paid work. However, tax and benefit provisions do, in the aggregate, create powerful pressures that perpetuate these cycles of disadvantage.

What is particularly compelling about addressing these fiscal factors is the fact that with the exception of the much-vaunted national child tax credit, the *Income Tax Act* and related fiscal programs have *never* undergone systematic scrutiny to ameliorate the impact of fiscal programs on women's economic disadvantage. Rather, provisions have tended to be viewed in isolation, either through litigation under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* or through focussed policy analysis. Isolated changes that are not made in the overall context of barriers to women's labour force participation are not likely to have much impact.

This chapter considers five basic policy strategies that can help reduce existing fiscal barriers to women's labour force participation. The first strategy considered is the conversion of all the couple-based and joint tax provisions into individual provisions. This would eliminate all the disincentive effects flowing from the marriage bonus and marriage penalty effects. The second strategy is to create a second-earner tax exemption designed to neutralize the various costs of moving into paid work — the loss of tax exempt unpaid work, the costs of purchased child care and other costs associated with paid work. Such an exemption could also be extended to single individuals moving off of social assistance into paid work, since the effect of leaving welfare is similar to leaving the unpaid sphere of domestic work.

The third strategy is to reduce the income tax rates levied on low incomes. This would primarily benefit women, because of their relatively lower incomes, but it would not select out married or secondary workers alone. It would affect all taxpayers with low incomes. This strategy could be combined with deductions for actual child-care expenses and other work-related expenses. Expanding the exempt amount would also help counter the existing exemption of unpaid work from income taxation. A fourth strategy is to use the regulatory function of income tax provisions to ameliorate some of the inequities that flow from the tax treatment of fringe benefits and the limitation of CPP, EI and employer pension plans to full-time workers.

The final strategy — an earned income credit — is considered as a fallback or "second best" alternative to the first four strategies. If it is impossible, politically, to achieve any of the first four changes, then an earned income credit could be designed to achieve some of the above effects in a more limited way. A note of warning about earned income credits, however. The national CTB already contains a very limited version of an earned income credit, which is so narrow in scope that it actually forms its own barriers to women's participation in paid work. (It is limited to taxpayers with children, and is a joint provision that severely penalizes women with adult partners.) This proposal is for an earned income credit that has been completely removed from the child tax benefit system and is more generally aimed at offsetting the impact of the rest of the fiscal provisions that burden women's paid work.

The discussion in this chapter focusses on the justification for, and anticipated effects of, these proposals. In Chapter 4, the distributional effects of these strategies are modelled using simulation software to give some idea of how they might be expected to affect the gendered income gap and the gendered allocation of poverty in Canada.

Recast all Joint Provisions as Individual Provisions

The Canadian income tax system can best be described as a hybrid of individual and couple-based provisions. On a strictly legal basis, the individual is the basic tax unit. However, the large number of provisions that adjust income tax liability in light of marital status or cohabitation and aggregate family incomes have turned the *Income Tax Act* into a statute that is functionally more joint than individual in its impact on couples who are married or cohabit.[38] Simply put, the presence of joint tax and benefit provisions deprives women of the chance to pay the lowest rates of tax on their incomes. They are literally forced by the aggregation or income-splitting nature of joint tax provisions to add their incomes to those of their partners, which results in calculating their tax liability at higher rates.

Most of the couple-based or joint tax and social welfare provisions in existence today were originally fashioned around the ideal of the single-income, nuclear family headed by a male. Given the vast changes that have taken place in the nature of Canadian families (Statistics Canada 2002a) and in the law relating to women and families over the last century (Arnup 2001), it may seem anomalous that these types of provisions appear to have remained so entrenched in Canadian fiscal policy. After all, the federal government for years has claimed that it is opposed to the U.S. model of joint filing of spousal incomes, because of its regressive impact on second income earners, and even the federal government appears to understand that recurrent demands from the political right for U.S.-style joint filing is really an attempt to re-establish the single-income household headed by a male as the paradigm of fiscal policy.

There are three basic reasons for the continued popularity of existing joint taxation and social benefit measures. Probably the most important reason is that many of the joint provisions, like the dependent spouse credit and all the transferable credits that can go along with it, are simply not perceived as being joint tax measures. They are seen as being adjustments to *individual* tax measures that are a "good thing" for couples living on only one income. This view does not consider the impact of such provisions on the economic calculus that women go through in making decisions about paid versus unpaid work. A second reason is that the more obviously joint types of provisions, like the family income cut-offs for the CTB or limiting the equivalent-to-married credit to single parents, seem to make sense to a lot of people who tend to agree that welfare should only go to those with low incomes (Brodsky and Day 2001). And women with income-earning partners are not thought of as having low incomes, even when they have no incomes. They are thought of as having the right to be supported comfortably by another adult (McCaffery 1997).

Third, most people seem to think of joint provisions only in terms of the benefits those provisions give to people (the marriage bonus). Few seem to be aware that most joint provisions are actually designed to impose tax penalties on couples (the tax on marriage). Thus, many more people seem to be aware of the value of the marriage bonus a couple can get by claiming the spousal credit than they are of the marriage penalty built into the GST credit formula, the Old Age Security (OAS) benefit schedule, or the CTB. That is because the spousal credit is potentially available to all taxpayers, while only people who actually have to live on low incomes will be attuned to the precise impact of the marriage penalty provisions, all of which tend to be connected to low-income provisions. This means there will always be lots of people who feel they have something to lose if

the spousal dependency credit is repealed, for example, but far fewer people will agitate for repeal of penalty types of provisions aimed at those with low incomes. Thus, all these types of joint provisions may well remain entrenched in Canadian law until there is enough principled political will to eradicate them.

Despite growing evidence that joint provisions pose significant barriers to women's labour force participation, Canadian governments have been very slow to consider how they should be restructured. In a breakthrough set of recommendations published in 2001, the Law Commission of Canada added its voice to that of the 1970 Royal Commission on the Status of Women in demanding the repeal of the dependent spousal credit. Indeed, the Commission went one step further, and also recommended that the refundable GST credit and federal old age income supports be converted to individual benefits instead of being based on couple incomes.[39] Poorly understood even by tax policy analysts (Duff 2001) and ignored in the political arena, the Commission's recommendations have, to date, had no impact on the actual provisions of income tax and social welfare laws.

If 30 years' worth of recommendations from independent federal commissions have not yet been sufficient to bring about the repeal of the dependent spouse credit, then it seems unlikely that all the rest of the joint tax and benefit provisions that create financial disincentives to women's labour force participation will be displaced in the near future. It is worth noting, however, that Canada remains one of the declining number of countries that continues to treat marital status as relevant to income tax liability. Beginning in the 1980s, countries like Denmark that had already begun to grant legal recognition to diverse family forms (including heterosexual and same-sex cohabitants) had recognized that it made little sense to shape income tax and social benefit rules around the outmoded image of the single-income nuclear family headed by a male (Lund-Andersen 1990).

In developing proposals to restructure joint tax and social benefit provisions with individual provisions, two main questions arise.

- Is it realistic to expect that making such a change could have a positive impact on women's labour force participation rates?

- Do all types of joint provisions contribute to this effect, or are some of them "good" joint provisions that should be retained?

Comparative Data on Women's Employment Rates

Fundamental structural features of the tax-transfer system, like the income tax unit or the benefit unit, do not change often. Thus, it is difficult to demonstrate within any given tax system just how changing from joint to individual taxation would affect women's labour force participation rates. However, it is possible to draw some conclusions from comparisons among different countries that use different tax units. This type of research has become more feasible with the development of large population databases and micro-simulation software.

Numerous comparative studies of income tax and social benefit structures have found that basing income tax liability on the individual instead of on the married couple correlates with increases

in women's rates of participation in paid employment (OECD 1990; Gustafsson and Bruyn-Hundt 1991: 31, 52; McCaffewry 1997: Chapter 12; O'Donoghue and Sutherland 1999: 589-90 and Table 9; Callan et al. 1999; Lochhead and Scott 2000: 47, 54; Forssén and Hakovirta 2000: 5). These studies have also found that individual taxation tends to ameliorate the regressive impact of the total tax/transfer system which, of course, is one important reason why shifting from the joint unit to the individual unit will be beneficial to women entering paid work.

Tax units do not fall neatly into pure joint or pure individual models. As in the Canadian system, many tax units are a hybrid, combining some elements of joint taxation and some elements of individual taxation. Studying units that fall across the continuum from joint to individual has made it possible to confirm that the more fully the tax system bases liability on the individual unit, the higher the incentive becomes to switch earnings from the high income earner to the low income earner to minimize tax liability. In most couples, that means the use of the individual unit encourages women to move into paid work.[40]

Four basic variations on the tax unit have been studied in relation to women's labour force participation rates.

- **Aggregation:** This is a joint model in which the couple's incomes from all sources are combined to determine total tax liability.

- **Income splitting:** This is a joint model in which the couple's income from all sources is added together and then half of the total is attributed to each person.

- **Individual with joint elements:** This is a hybrid model in which each person's income is counted separately, but adjusted in light of marital status for some purposes (e.g., aggregating income to determine whether the couple can claim child benefits or aggregating investment income but not earned income).

- **Individual:** This treats each person as an unattached single taxpayer, and any reference to marital status is minimal or is intended to block tax avoidance.

The particular model adopted by a country tends to be consistent with underlying social assumptions and patterns. Countries, such as Spain, which have low female labour force participation rates and low divorce rates, tend to use the married couple as the tax and social benefit unit. Countries, such as Sweden, with high female labour force participation rates and high rates of cohabitation and divorce, tend to use the individual as the taxation and social benefit unit (O'Donoghue and Sutherland 1999: 572).

Not all joint or individual structures are the same. There is considerable variation within each category. Joint systems can vary in the types of incomes that are aggregated or split, the degree of splitting and the rates of tax applied to the split shares of incomes. For example, both the United States and France use the income splitting form of joint taxation, in which all couple income is added together and then equal amounts are taxed to each partner. The French family quotient version of income splitting, however, involves the entire family in the aggregation-splitting calculation: all family income (including children's) is added together, and then shares

of the total are attributed on the basis of a family quotient to each member of the family (including to the children).[41] France employs the mandatory joint taxation system using the family quotient system and has a correspondingly low female participation rate of 41 percent. French couples who are governed by separation of property are penalized in a draconian fashion to the extent that the non-property owning spouse (i.e., the woman) has the tax burden for income over which she has no legal control.

Spain and Luxembourg, which aggregate family income, have the lowest participation rates (25.3 percent and 33.6 percent). Spain gives couples the option of joint taxation using tax rates that are less than double those applied to single people. This moderates the impact of joint taxation to a very limited degree (O'Donoghue and Sutherland 1999: 574). These two countries still have the lowest rate of employment for married women, and in fact, Spain's is the lowest (O'Donoghue and Sutherland 1999: Table 9, 579).

In contrast, countries, such as Denmark, Finland, Sweden and the United Kingdom, all of which employ the individual as the tax unit with few family-based provisions, have the highest rate of female work force participation in Europe (Lahey 2001a; O'Donoghue and Sutherland 1999: 579). Sweden, in particular, has the highest female participation rate of 80 percent (Lahey 2001a; O'Donoghue and Sutherland 1999). Sweden has moved away from basing its tax system on adult relationships, and has moved a number of issues out of the income tax system completely. For example, child care benefits are provided through state-funded child care, reducing the need to adjust income tax liability in light of child-care expenses. Sweden has managed to achieve neutrality as to relationship forms as well as gender and income equity in the design of its tax system, which tends to minimize barriers to women's labour force participation.

Among countries that have adopted the individual as the basis for taxation, the more joint provisions have been incorporated into the individual model, the lower the female labour force participation rates (Gustafsson and Bruyn-Hunt 1991: 52-53). Thus, countries that have incorporated numerous joint measures into their individual tax unit, such as Austria, Greece, Italy and the Netherlands, have lower participation rates than in Sweden. However, their participation rates are still higher than in countries that use joint units.

The Canadian income tax system contains some 100 provisions that adjust tax liability in light of marital status. These include the marriage and equivalent-to-married tax credits and an assortment of transferable credits. As demonstrated in one study, the marriage credit accounted for approximately $3.5 billion in foregone federal revenues in 2000. Yet 53 percent of the benefits were claimed by those earning more than $30,000, compared to 41 percent earning $10,000 to $30,000 and a mere seven percent earning less than $10,000. Clearly, the benefits of these provisions accrue to the highest income earners. In contrast, the results are stark for the equivalent-to-married credit, which is designed to assist single parents (who are now predominantly women): virtually all the equivalent-to-married credit claimants — 99 percent — earned less than $10,000 (Lahey 2001a: 83). In the case of the transferrable credits provided by the *Income Tax Act*, a similar pattern appears. In 2000, the transfers claimed by men were 10 times that of women, and only 11 percent of women claimed any transfers, most of which were transferred from dependent children in conjunction with claims for the equivalent-to-married credit (Lahey 2001a: 84).

The labour force participation rate for full-time married women workers in Canada in 2000 was 58 percent (OECD 1990). This is considerably lower than the 80 percent rate in Sweden, and is also signficantly lower than the 68 percent rate in the United States.

It is clear from the comparative research findings that women's labour force participation rates increase when they are treated as autonomous individuals for tax purposes and have access to adequate child-care services. The Swedish model illustrates that when the state takes an active role in removing fiscal barriers to paid employment, women will enter the paid work force at rates more comparable to those of men (80 percent for women, 90 percent for men) (Lahey 2001a). In contrast, the U.S. model — a joint system that is functionally similar to the Canadian approach — demonstrates that women's employment rates fall when joint tax measures push their income taxes up faster than their cash incomes actually increase. What is particularly alarming is that even though the United States has a joint filing system, women's labour force participation rates in Canada lag behind even those in the United States. Although Canada has a large number of provisions designed to help low-income families, they place strict income limits on eligibility. If both spouses have incomes, their joint incomes will easily disqualify them from claiming the benefit. Thus, these joint provisions appear to be almost deliberately designed to drive most low-income women out of paid work and into unpaid work.

Given the goal of increasing women's access to paid work in Canada, the main policy strategy for achieving that would be to eliminate the many joint provisions in the Canadian income tax system and reshape them as individual provisions.

Canadian Joint Provisions

Canadian income tax law and numerous social assistance provisions contain a wide variety of joint provisions. Some of these joint provisions reduce or even completely deny benefits to married persons, and create barriers to women's labour force participation by increasing the tax burden on a woman's earnings if she marries as opposed to remaining single. (These provisions are sometimes described as imposing a tax on marriage.) Other of these joint provisions use family income formulas to target benefits at low-income families or to make sure the benefits get cut off once family incomes reach a certain level. These provisions create barriers to women's labour force participation, because they reinforce the bias against secondary workers in the family unit.

These are the main provisions in Canadian income tax and social assistance laws that have these effects:

- the spousal dependency credit;
- credits and deductions transferred from spouses;
- the equivalent-to-married credit;
- credits transferred from children;
- the refundable GST credit and single supplement;
- the refundable CTB;
- the child-care expense deduction;

- old age security spousal pension allowances;
- the Guaranteed Income Supplement (GIS) formulas;
- social assistance benefit schedules; and
- numerous provincial tax provisions.

Each provision creates barriers to women's waged work, because eligibility for each benefit is tied to marital status in a way that places financial pressure on women to move away from paid work and toward unpaid work.

Spousal Dependency and Transferable Credits

The spousal dependency and transferable credits were designed to create incentives for women to become economically dependent on their husbands. Although cohabiting heterosexual, lesbian and gay couples do not display the same tendencies toward unequal incomes and the resulting economic dependency associated with married couples, the spousal dependency and transferable credits have been extended to all these types of conjugal couples instead of simply repealing the whole structure.

These credits (and some deductions that can be transferred) create a bias against secondary workers, because they make it more expensive, from a tax perspective, for a second spouse to enter into paid work than it is for the first spouse to go into paid work. When the first spouse begins to earn income, he or she can earn up to $7,756 in income before having to pay any taxes.[42] If the second spouse does not work, then the first spouse can earn up to $14,341 before having to pay any income taxes. That is because the first spouse can claim both his or her personal tax credit as well as a spousal tax credit of $1,054, as long as the second spouse does not have income of more than $659 for the year.[43] Once the second spouse's income exceeds $659, then the spousal credit will be reduced accordingly.

The value of the spousal tax credit is magnified by the tax exemption of any unpaid work the second spouse is able to do instead of working for wages. As a result, the first spouse can earn up to $14,341 on a tax-exempt basis, and the second spouse can produce unpaid work valued, on average at $15,000 — also tax exempt. The spousal tax credit provides just enough incentive to push the second spouse in the direction of unpaid work instead of toward paid work.

Contrast that after-tax position with a two-earner couple. The second spouse can claim his or her own personal tax credit and earn up to $7,756 in paid work on a tax-exempt basis. The combined after-tax cash income of the two spouses would be $15,512. But the second spouse's ability to produce unpaid work worth $15,000 would be substantially impaired. The result would be a reduction in the overall value of goods and services available to the couple.

The existence of other credits and deductions that can be transferred from the second spouse to the first spouse will increase the amount of cash income the first spouse can earn without having to pay any tax. The larger that figure becomes, the less pressure there is on the second spouse to work for pay. Thus, the transferable credits as well as the spousal tax credit tend to create a bias against the second spouse's paid work.

When the second spouse is a woman, the pre-existing cultural expectation is that she will be the spouse to make the paid–unpaid adjustment that will optimize the couple's after-tax position. Even if both spouse's have equal expectations of incomes, the overwhelming statistical probability is that it is the female spouse who will be expected to perform unpaid work and to withdraw from waged work if that is what would best enhance the family's after-tax position.

Equivalent-to-Married and Transferable Credits

The equivalent-to-married (or equivalent-to-spouse) credit gives a single parent a tax credit that is like the spousal tax credit. Most of the same types of credits and deductions that can be transferred from one spouse to another can be transferred from the family member to the supporting person. The values of all these credits are roughly similar.

Unlike the spousal tax credit, which is available only to legally married spouses and cohabiting couples, the equivalent-to-married credit is only available to unmarried/cohabiting persons. Thus, if a person who has been single gets married or cohabits, the equivalent-to-married credit will be lost immediately on the marriage/cohabitation. The equivalent credit is affected by the income of the dependent person, but the income limits become completely irrelevant the minute the taxpayer marries.

As a bare tax on marriage, the equivalent-to-married credit reinforces the bias toward women's unpaid work, because once a single mother marries, she loses that credit and receives nothing similar to replace it. If she continues to work for wages, her tax bill will go up by the amount of the credit lost (by about $1,000 per year or more). If she can benefit the family by shifting to unpaid work, her new wife or husband will be able to claim the spousal tax credit, leaving her free to produce the full value of unpaid work. Thus, the structure of the equivalent-to-married credit pushes her in the same direction as the spousal tax credit – toward unpaid work.

GST Tax Credit and Single Supplement

The GST credit, a fully refundable tax credit, has a bare tax on marriage effect as well. Two single persons would receive $330 each, for a total of $660 per year, but two persons who are considered to be spouses or cohabitants would receive a total of $432 per year. The simple fact of marriage/cohabitation results in the immediate loss of the single supplement attached to the GST credit. This single supplement incrementally reinforces the bias in favour of women's unpaid work. Once married/cohabiting, a woman who works for wages will experience an immediate reduction in the amount of her GST credit, while her earnings do not change at all. Her spouse's GST credit will also be reduced. This marginally increases both of their income tax rates. If she can substitute unpaid work for the now more heavily taxed paid work, she will experience an overall increase in her after-tax economic power.

The GST credit is also subject to joint income limits, which operate in a much more dramatic fashion. Once a single person's income reaches $28,193, the GST credit erodes at the rate of five percent of the excess over that limit. So too does the GST credit received by married/cohabiting couples. To go back to the example of two single persons each receiving the GST credit, not only is the annual amount received by the two of them together larger, but between the two of them (if they were, for example, just roommates) their overall income limit would be double the $28,193,

or $56,386 per year. If they were married to each other, their credit would be lower and the limit of $28,193 would apply to both of their incomes combined.[44]

This joint income limit reinforces the bias against women's paid work and pushes them even further in the direction of functioning as secondary earners in the family unit. At the margin, it is most likely to be the husband's income that is higher (for opposite-sex couples), and if either of them is induced by loss of the GST credit to reduce hours of paid work, it is not likely to be the husband. Any reduction in the wife's earned income can be offset by the cash value of the retention of the GST credit and by the value of her additional unpaid work. While the amounts involved in the GST credit are relatively small as tax benefits go, they operate in much the same way and are based on the same income limits and aggregation concepts as other joint benefit provisions that involve larger sums. Thus, as part of an overall pattern affecting women's labour force participation rates, the GST credit is one piece of a package of similar types of provisions.

Refundable Child Tax Credits

The child tax credit contains both a basic credit and a supplementary credit. Both are fully refundable credits, which means that parents do not have to have any income to claim them. They do, however, have to be prepared to file an income tax return to qualify.

The basic credit is $1,169 per year for each child.[45] Single parents or couples with incomes up to $33,487 are entitled to claim the full credits. Once family income exceeds that amount, then the credit is reduced as income increases. While the rate of reduction is affected by the number of children in the family, of far greater significance is whether one or two spousal incomes are considered when calculating eligibility. Most couples will reach the $33,487 limit much more quickly when two incomes are added together than they will if only one income is taken into consideration.

The supplemental benefit works on similar lines. The basic supplemental credit is $1,463 for the first child, $1,254 for the second child and $1,176 for each additional child. These amounts are added right on top of the basic credit, bringing the amount of the total credit for qualifying families to $2,423 for the first child. The family income cut-off is much lower for this part of the credit — $21,529 — and the credits are reduced at much larger rates (beginning at 12.2 percent of the amount of the family income over the cut-off). As with the basic credit, most couples will reach the $21,529 limit much more quickly when two incomes are added together than if only one income is involved.[46]

From the point of view of the impact of these limits and amounts on women's labour force participation rates, it can be seen that the amount of benefits involved and the income limits can pose a very serious inducement to women to focus their work efforts in unpaid work. With tax exempt receipts of perhaps as much as $5,000 per year for a couple with two children, the child tax credits can tip the balance in favour of unpaid work, which has an average value of around $15,000 per year, and more, when it involves significant child-care time. This bias is intensified by factors, such as the effect of the GST credits, discussed above.[47]

Most important, the fact that a woman is married/cohabiting is what places her under financial pressure to consider shifting from paid to unpaid work in the first place. Two women living

together as housemates each with one child will effectively have combined income limits of $43,058 and total child and GST credits of $5,924. Two women married to each other would have a combined income limit of only $21,529 for the both of them (to qualify for both the basic and supplemental credits), and would receive total child and GST credits of only $5,487.

For women on the economic margins, the overall structure of the child tax credits clearly reinforces the bias toward maintaining women as secondary earners. When women have to choose between working for low wages versus keeping the child tax credits, the child-care credits can be more attractive in situations in which withdrawal from paid work brings with it reduced costs for purchased child care and an increase in the value of the paid work the women can perform. Or full-time work can be replaced with part-time work that keeps the total family income below the cut-offs. As a result, the joint structure of the child tax credits reinforces the bias against secondary workers and further reduces women's rates of labour force participation.

Child Care Expense Deduction

Parents who incur child-care expenses so they can earn income or attend school can deduct those expenses when they calculate their income for tax purposes. The positive feature of this deduction is that it recognizes that child-care expenses are some of the unavoidable costs of being able to earn income. However, every feature of this deduction reinforces women's role as secondary earners and therefore does little to improve women's labour force participation rates or increase the stability of women's attachment to paid work.

Four features of the deduction formula produce this result. First, as discussed above, 25 percent of child-care expense claims will be removed from the supplemental tax credit (the National Child Benefit, or NCB) paid as part of the Canada Child Tax Benefit. This indirect tax-back mechanism actually reduces that element of the CTB faster than the rate of earned income net of deductible child expenses can ordinarily rise. The timing of the reduction in the CTB as compared with the timing of the realization of the income tax benefit of deductible child-care expenses further disadvantages women who have been receiving the NCB. This is because the refundable CTB credits are paid monthly directly to the recipients, whereas taxpayers cannot see the impact of deductible child-care expenses until after the end of the taxation year in which they were incurred and after they receive whatever refund cheque they are entitled to after filing their income tax returns in the following year (if they do get a refund at all). Even if the quantum of the tax benefit of deductible child-care expenses is actually the same or even somewhat higher than the quantum of the CTB payments for the tax year overall, this timing problem and the attendant "bunching" of the payment mean women's monthly incomes are reduced overall. Receiving a lump sum payment in the form of a tax refund up to 18 months after incurring some of the child-care expenses is simply not as useful to women who rely on the CTB to keep their families afloat.

Second, families are not permitted to claim the full amount of their child-care expense deductions. The limit per child is $4,000 per year, and $7,000 per year for children under the age of 7.[48] This means that if a two-earner family is committed to the long-term enhancement of the woman's earning potential by ensuring continuity of employment no matter what the child-care costs might be in the shorter term, it is not likely that the amount that is deductible will, in fact, cover all the actual costs. Full-time, in-home child care at minimum wage can easily exceed $12,000 per year,

and many parents who work full time need more than full-time child care, because commuting time, etc. adds considerably to the length of time they must be away from the home each day.

Third, families are literally prohibited from choosing to invest in child care to protect and enhance the woman's long-term earnings potential. The deduction *must* be claimed by the lower-income worker in the family, and not even the full amount of child-care expenses can be deducted; the maximum deduction the second worker can claim is two thirds of that person's earned income. Anything over that limit is disregarded. This means that families are not permitted to invest in higher child-care expenses to enable the woman to keep pace in terms of years of experience with her male cohorts while their children are young. These two rules place a very heavy financial burden on couples who want to ensure that both parents work as continually as possible. If they cannot bear that burden, then the structure of the child-care expense deduction ensures that between the spousal tax credit and the tax exemption of the woman's unpaid work, the family will be able to ease the financial pinch by the woman's withdrawal from paid work.

The combined effect of all these limits on the deductibility of child-care expenses is to push women toward a draconian either/or choice: woman workers must be able to find work that is paid well enough so they can earn enough in the shortest possible work week to pay for all the family's child care at a rate that still falls within the per child and two-thirds earned income limits. Or, they must withdraw from waged work and do all their own child care to protect the employability of the primary income earner. Since the deductible amount for two children ages 6 and 8, for example, is only $11,000 and, because child-care workers can charge minimum wages (and will also have to have their CCP and EI contributions paid), the only real options for women in this situation are to find work that is so highly paid that the partial non-deductibility of child-care expenses simply does not matter that much, or to find part-time work that is paid well enough to keep the two-thirds cut-off above the total amount that is deductible (in this case, $11,000). Neither option is realistic. In any event, long before a woman enters into paid work simply for the purpose of taking home just one third of her total earnings, the sheer financial pointlessness of the arrangement drives most women with income-earning husbands back into unpaid work.

The impact of the personal exemption reduces even further the utility of the child-care expense deduction to the family. If a woman receives a full-time salary of $14,000 and the family has incurred child-care expenses of $11,000 for two children, the two-thirds limit will restrict the deductible portion of those child-care expenses to just $9,233. But the woman's personal exemption will mean that the first $7,756 of her earnings will be tax exempt. Thus, she will effectively only be able to make use of $6,244 of the $11,000 expenditure. None of it shifts over to her spouse, nor do these expenses create loss carry-overs that can be used to reduce prior or future income tax liability. Thus, the combined effect of these provisions operates on a very wide margin to increase the pressure on women to work for high incomes or not at all, and to turn their productive capacities to unpaid work. Even if a woman is not a first-rate cook or seamstress, she can, with young children, generate a large amount of value for her family on a tax-exempt basis simply by working in the home to care for the children. In this example, saving the cost of $11,000 in child-care expenses and being able to give her husband the financial value of the spousal tax credit adds up to a larger after-tax income than if she persisted in working.

The solution to these biases is very simple: either parent ought to be able to deduct child-care expenses, and there should be no limits on the amount of child-care expenses that are deductible. The assumption that child-care expenses are incurred solely to enable secondary workers to engage in paid work is deeply discriminatory of women. Making these deductions available to primary income earners could become an inducement to both parents to work for wages, and would represent one small step capable of countering the many tax and social benefit pressures that push women into unpaid work.

Lifting the secondary-worker rule would have another effect as well. As it stands now, two workers who each have child-care expenses can share space, for example, and still claim their own child-care expenses. If they were to marry or to become legal cohabitants, then all those costs would be assigned to the one with the lower income. Thus, the current structure of the child-care expense deduction creates another draconian choice: the two people can choose to marry or cohabit and lose valuable tax benefits, or they can forego the close personal relationship and retain their maximum tax benefits. While less visible than the effect of assigning all the child-care expenses to the lower-income partner, this choice actually pushes women toward becoming single parents — and toward the poverty associated with being single parents. It is fine for people to assume that all men can afford to support all women, but the reality is that most men cannot support a family of three or four without some contribution by their partners and, in any event, the presence of two female or two male households in this set further breaks down such assumptions.

Social Assistance

Each province has social assistance programs, and the federal government offers a variety of top-up programs for older Canadians who do not have CPP benefits. These include the OAS benefits, the GIS, the spousal pension allowance for spouses/cohabitants of retired persons who are not old enough to receive their own benefits, and survivor benefits. Each of these types of social assistance uses family income limits to determine eligibility, and benefits are scaled back as total incomes exceed those limits.

The couple income limits in social assistance legislation and the clawback formulas push women away from paid work into the direction of unpaid work, because they offer derivative benefits based on relationships while also stacking women's earnings on top of men's when calculating eligibility. When a woman's part-time earnings can push the couple over the edge on eligibility, there is considerable pressure to withdraw from paid work and concentrate on unpaid work.

The spousal pension allowance goes even further than the couple-based income limits in reinforcing the treatment of women as secondary workers. By offering women between the ages of 60 and 64 a spousal pension allowance when their spouses aged 65 or older retire, any motivation that may have existed for such women to seek out part- or full-time work — perhaps for the first time in their lives — is negated by the sizable SPA. Once women reach the age of 65 themselves, they become eligible for the OAS benefits and GIS in their own right. The SPA ensures that women who have never accumulated their own CPP or other income security entitlements by the age of 60 will have no incentive to do so at that age either.

Provincial Tax Provisions

Provincial income tax provisions largely mirror and expand the above effects. Most provinces offer their own equivalents to all of the above types of provisions. Thus, the roughly 20 to 30 percent additional tax load imposed through provincial legislation locks in each of the effects described above. Some provincial credits for low-income people ameliorate some of these effects to slight degrees, but the general pattern is quite the opposite.

Permit Deduction of Second-Earner Expenses

The tax exemption of unpaid work creates an almost unshakable barrier to women's labour force participation. As seen above, the value of women's unpaid work is a powerful outside force that magnifies the disincentive effects of the many joint provisions in Canadian fiscal programs. Indeed, the entire fiscal system is clearly premised on the fact that women do and can be expected to do the bulk of unpaid work. This system of unpaid work makes it possible for full-time workers in families — mainly men — to work full time at all.

Researchers widely agree that in unravelling the many forces that keep women on the margins of paid work, and therefore on the margins of the cash economy, making structural adjustments to various government programs will not, by themselves, do anything to shift the burden for unpaid work from women.[49] As Swiebel (1999: 23), a distinguished analyst of women's labour issues, concluded in a study for the United Nations in 1999:

> Structural adjustment programmes...implicitly call upon women to fill the gaps in social servicing with their unpaid labour. Structural adjustment policies suppose an unlimited supply of female domestic labour - "able to stretch so as to make up for any shortfall in incomes and resources required for the production and maintenance of human resources."

As Swiebel (1999: 23) went on to point out, this supply "is not infinitely elastic," with the result that the well-being of women suffers generally from the attempt to meet all these needs.

Women economists and fiscal theorists have long recognized that women's responsibility for unpaid work is the last vestige of gender feudalism, and one that is essentially beyond the reach of the state to alter. The allocation of work effort between home and market is a quintessentially private matter. So long as women's earnings remain but a fraction of men's, they will remain culturally designated to perform these functions.

Because of the nature of the problem, standard policy responses can actually *entrench* women's responsibilities for unpaid work and in turn *intensify* the barriers to women's labour force participation. The caregiver credit that was added to the *Income Tax Act* in recognition of women's unpaid work in caring for disabled or infirm family members is far too small to monetize women's unpaid work, and it actually provides a financial incentive to families to allocate *more* unpaid caregiving work to women. The caregiver credit literally subsidizes men's paid work efforts while supporting women in diverting their energies into the unpaid sector of the economy. So too does the old age security spousal pension allowance, for it monetizes women's lifetimes of unpaid work courtesy of the public purse and indirectly subsidizes the already heavily subsidized male economy

by giving substantial retirement benefits to women who, because of the inherent nature of unpaid work, are not really "retiring" with their older husbands, but are actually continuing to provide the family with untaxed, unpaid work.

The one strategy that is indicated is to counter the incentive effects of tax-exempt unpaid work with measures that would render women's paid work just as tax exempt. This strategy could range from giving all secondary workers an automatic tax exemption equal to at least the value of what their unpaid work in the home would be worth, down to at least giving secondary workers tax deductions for purchased services and goods necessitated by their entry into paid work. The most favourable version of this approach would be to leave child-care expenses available as deductions from primary worker's earnings, where there are two earners, but to extend tax exemptions designed to offset the lure of untaxed unpaid work to the secondary worker. Reducing the tax load on the second income would somewhat counter the pressures that continually push secondary workers away from taxed paid work and toward untaxed unpaid work.

Variations on this strategy have been implemented in numerous income tax systems. If the goal is to reduce this key fiscal barrier to women's labour force participation, then the more comprehensive deductions should be considered over the more limited versions. Nor should the tax exemption of secondary worker's incomes be limited solely to married workers who are considered to be secondary income earners. There are good policy reasons for treating single parents and those on social assistance as needing the same incentives to overcome the pressure to concentrate on unpaid work.

Alternative Models

Second-earner tax exemptions can be designed to neutralize just a few or all of the costs associated with moving into paid work. The options include permitting secondary earners to claim tax deductions for the value of unpaid work lost due to paid work, deductions for new employment expenses, and even provision of in-kind replacements for services such as child care. Not surprisingly, countries such as Sweden, which uses all three techniques to neutralize the disincentive effects of untaxed unpaid work, have the highest labour force participation rates for women (80 percent). Countries that provide no such measures, such as Canada, have much lower rates of paid work among women.

Reinstate the Employee Expense Deduction

The former $500 employee expense deduction, although meagre, provided some relief for the unavoidable costs of participating in paid work. For low-income taxpayers, in the absence of direct subsidies to cover even transportation or clothing, the loss of the deduction was not insignificant. Although the revenue implications of this credit are miniscule, this deduction could be limited to qualifying second earners to increase its incentive effect in relation to secondary earners.

However, a flat $500 deduction, which may have seemed generous when it was repealed in the 1980s, is completely inadequate. This is made clear by Statistics Canada's new market basket measure (MBM), which provides a good outline of the basic costs of engaging in paid work. The MBM recognizes that disposable income is a function of out-of-pocket spending on child care, out-

of-pocket spending on non-insured health care costs, personal income taxes and the personal portion of all payroll taxes, alimony and child support payments, all mandatory payroll deductions for employer-sponsored pension plans, union dues and employer-sponsored supplementary health care plans. The basket itself contains geographically adjusted costs of food, clothing and footwear, shelter, transportation, and other goods and services.[50] These new data support the view that employment expenses claimable by secondary workers should be defined expansively and realistically, not just via a token deduction.

Expanded Second Earner Deduction

There is no reason why items like the cost of purchased meals in excess of home-prepared meals, the value of lost self-performed child care, housecleaning, home maintenance, as well as the direct costs of paid work cannot be incorporated into an expanded employment expense deduction that is expressly aimed at second earners. Given the realities of engaging in paid work without the benefit of an in-home unpaid worker to perform many of these services, women have no difficulty agreeing that these costs directly affect their ability to pay taxes. These are not simply personal consumption expenses.

When the costs of moving from unpaid to paid work are understood as directly affecting the ability to pay, the debate becomes whether these tax adjustments should be delivered in the form of tax deductions or exemptions from the tax base, on the one hand, or as tax credits, on the other. The standard response to tax deductions these days is that it is somehow fairer to deliver them in the form of credits. However, if the goal is to remove tax barriers to women's paid work, then casting a new second-earner exemption in the form of a credit would automatically limit its efficacy to lower-income workers and would penalize middle- and higher-income workers as they achieve what the exemption is designed to achieve — movement into paid work capable of providing significant and stable income.

The advantage of this proposal is that it has the potential to affect directly the economic calculus of paid work. Using the Swedish model as a guide, deductions for the loss of unpaid work as well as other employment-related expenses (and state-funded child care) have unquestionably promoted Swedish women's participation in the paid work force. Because women are particularly sensitive to tax policies that affect their overall after-tax incomes, access to independent exemptions to offset the loss of unpaid work opportunities would help overcome the barriers Canadian women face when contemplating paid work.

The main obstacle to the adoption of this model is that it requires the political will to address the costs of obtaining paid work not as a symbolic or token amount, but with a resolve to alleviate fundamentally the fiscal barriers that discourage the participation of women in the paid work force to levels at least comparable to American or top European countries.

Integrated Exemption Model

The exemption model could be expanded further and conceived as the cornerstone policy for a concerted program aimed at increasing women's participation in paid work. In this option, the employment expense is viewed as the umbrella for all costs associated with paid employment. In effect, it could even become the platform for the provision of tax exemptions to encompass the

full range of MBM goods and services associated with second-earner employment as well as refundable credits and in-kind subsidies for child and dependent care costs. An approach like this would require federal–provincial co-operation as well as a more rigourous approach to the integration of the income tax and social assistance programs found in the current child tax credit and benefit system.

Legislation in other countries offers a wide array of examples of how this integration could be pursued. The options include direct state funding of child-care facilities that are offered on sliding scales to different classes of workers, cash child-care subsidies, child-care vouchers, fractional deductions for child-care expenses and credits for child care. As previously discussed, Sweden has achieved the highest reported rate of women's labour force participation with its deduction for women and state funded child care. Belgium permits 80 percent of child-care costs to be deducted; Greece permits 40 percent. France has a child-care allowance for children under the age of 4 to a maximum daily amount, and up to 25 percent of child-care costs are deductible for children under the age of 7. Germany allows a "lone parent" to claim a lump sum deduction for child-care costs, while the Netherlands allows child care to be deducted for single parents for those expenses in excess of a prescribed limit for married couples. The United Kingdom does not have child-care deductions, and only Spain delivers tax relief for child-care expenses in the form of a tax credit (O'Donoghue and Sutherland 1999: 576-577).

Some countries have felt that public support for child-care expenses should be justified not in terms of attempting to promote women's participation in paid work, but to enhance early childhood education and ensure that children are not developmentally disadvantaged by substandard child-care arrangements. France makes tax credits available for children who attend secondary or tertiary education. Germany provides a higher allowance for children's education. An automatic deduction for expenses is given to Austrian families, but it depends on the composition of the family and earnings. Greece permits the deduction of certain education-related expenses, such as rent, paid by children attending educational institutions away from home, while Italy and Portugal allow for deduction of some or all of children's tuition fees. All of these types of provisions affect women's decisions to enter into paid work, and the resulting participation rates indicate there is a high correlation between adherence to the individual as the basic tax unit, avoidance of joint taxation and benefit provisions, and the availability of direct subsidies to alleviate the costs of reducing hours of unpaid work in child care and related activities.

The U.S. child-care model is also partially integrated with social assistance goals. The United States provides a mix of direct financing and non-refundable tax credits. The direct funding of child care is accomplished through six different federal programs, which in 1993, totalled approximately US$2.05 billion (Heen 1995: 181). Some programs require the states to provide matching funds or to make a specific allocation of funds (e.g., to improvements in quality not quantity of child care) to trigger the release of federal funds. This approach has resulted in insufficient expansion of child-care resources. The largest federal program, the Aid to Families with Dependent Children (AFDC, now TANF) reaches only five to six percent of the caseload.[51] The AFDC was closely linked with the Job Opportunity and Basic Skills (JOBS) program, which is aimed at improving the enforcement of child support obligations, guaranteed federal assistance for child care while the caregiver was undergoing education or training, and provided transitional

assistance during the first year of employment (Heen 1995: 182-183). These programs actually provided relatively low levels of support to low-income families; only one out of three JOBS participants received child-care support, and only about 20 percent received the transitional support. Insufficient funding of these programs resulted in long waiting lists or states not accepting new applications. Serious concerns were also raised about the safety and quality of child care in the absence of fully funded programs that meet the needs of low-income families (Heen 1995). In 1995, these direct assistance programs cost about US$2 billion.

For middle- and upper-income families in the United States, the non-refundable child and dependent care tax credits depend on the composition of the family and on family incomes. Taxpayers receive a credit that is calculated by reference to both joint family income and the number of children. The credit is also subject to a total cap. The overall formula effectively leaves poor families out of the tax credit. In 1995, these non-refundable credits cost approximately US$2.7 billion — substantially more than the cost of the direct assistance given to low-income families (Heen 1995: 179-180). Because the child-care tax credits depend on joint family income, subject to maximum caps, and are non-refundable, they pose the same kinds of barriers to women's labour force participation as the current Canadian model and, therefore, do not offer an appreciably more effective model than the one currently used in Canada.

Identifying Secondary Earners

The usual assumption is that married women are the secondary workers whose labour force status is the focus of these policy discussions. In Canada, of course, the entire concept of secondary workers has been thrown open to gender critique, because not only are unmarried heterosexual couples who cohabit or have children together treated as if they are married, but so are couples composed of lesbian, gay, bisexual, transgendered or transsexual persons who are married to another person of the same legal sex. In addition, same-sex couples have been able to marry in British Columbia and Ontario since 2003 and throughout Canada since the summer of 2005. Therefore, using the simple marker of legal sex or social gender to identify the secondary worker whose income would qualify for employment expense exemptions to offset the lure of untaxed, unpaid work under conditions of workplace and income discrimination would be out of sync with the Canadian trend toward basing legal policies on biological distinctions.

The much more logical approach would be to extend the employment expense exemption to all secondary workers as defined by total earned incomes. Secondary earners are those workers whose attachment to paid work is weaker than that of the other partner. This could be signalled by lower incomes, or by non-continuous employment, or by part-time work. Probably, total income as compared with the other spouse would be the most reliable marker. In cases of exactly equal spousal incomes, the exemption should still be made available on the basis that although there is parity of income, there is probably something less than complete parity in responsibility for unpaid work. Indeed, it would be important to permit the exemption to be claimed in such situations lest couples adopt unequal divisions of unpaid work on a permanent basis to qualify for the exemption.

Although this may seem counter-intuitive, single parents and single individuals on social assistance should also be considered to be secondary earners for purposes of the exemption being proposed here. The financial effect of moving off of social assistance and into paid work is almost

exactly like moving from the unpaid sphere of domestic work into paid work. Recipients of social assistance are usually expected to perform a substantial amount of unpaid work, particularly child-care work. This is even more true for the workfare types of social assistance programs. Workfare is a form of compulsory underpaid work in that the worker receives social assistance payments, which are notoriously low, in exchange for a certain number of hours of paid work each week. Whether accompanied by child-care resources or not (and a surprising number of workfare programs make no provision for child-care problems for women), simply being on workfare assistance is a form of unpaid work.

Regardless of whether a single person is a single parent, or an unattached individual, or moving off of social assistance, they meet the functional definition of secondary earners: person with no one else in the household to whom to pass responsibility for performing essential unpaid work. By including these individuals in the definition of secondary workers, the only people who do *not* fall into that category are the higher-income partners of secondary workers — the people who can expect others in the household to put their own paid work to one side to perform unpaid work that will benefit the entire household.

> There is one large class of families where there would seem, at first glance, to be no secondary earner: single-parent, female-headed households.... It may appear that there is no secondary earner in such cases; in fact the very strong bias against a second worker in lower-income households contributes to the prevalence of such single-parent households. Among the poor, where the need for two earners is greatest, the tax on the second earner is also the greatest. These families have nowhere to hide from the tax, except to split up (McCaffery 1997: 23).

Viewed in this light, the only earners who should not receive the paid work expense exemption would be those who can still command the support of another person who can perform unpaid work at the sacrificial levels associated with women's unpaid work today. Workers cannot be classified as primary if there is no secondary worker in the household. On the other hand, the historical and persistent poverty of most women, most single parents, and most welfare or workfare recipients suggests that unattached individuals, whether parents or not, should be considered to be secondary workers precisely because of the absence of a primary worker who commands male-level incomes and employment opportunities.

Reduce Marginal Tax Rates on Low Incomes

The third policy option is to reduce the income tax rates levied on low incomes. This would primarily benefit women, because of their relatively lower incomes, but it would not select out married or secondary workers alone. It would affect all taxpayers with low incomes. This strategy could be combined with any number of other policy options, including granting exemptions for actual child-care expenses and other work-related expenses, and eliminating all joint tax and benefit provisions.

From a functional perspective, reducing the marginal rates of taxation on low incomes would achieve slightly different outcomes in relation to women's earned incomes. The first option — recasting all joint provisions as individual provisions — is designed to eliminate the tax penalties

flowing from joint tax and benefit provisions that can actually induce women to chose unpaid work over paid work. The second option — to exempt work-related expenses from secondary incomes — is really the only way to eliminate the one remaining tax penalty on paid work, which is that unpaid work is totally tax exempt while paid work is exposed to income taxation. Reducing the rates of tax imposed on low incomes would not necessarily have any impact on the penalty effects of joint tax and benefit provisions; it would just reduce those penalties to some degree. Nor would reducing the rates of tax on low incomes eliminate the effective tax penalty on paid work as compared with unpaid work; again, it would just reduce that penalty effect to some degree.

If the only changes that were made to attempt to reduce barriers to women's labour force participation were to reduce low-income marginal tax rates, the reduction would have to be extensive. Between the welfare walls associated with leaving social assistance, losing the GST credit, and losing the CTB credits, particularly as exacerbated by the use of joint couple incomes to calculate where the wall will be located, low-end income tax rates would have to have a large zero-rated bracket (or personal exemption) to smooth out the transition.

Given that the expected results from an overall reduction of marginal tax rates would be cruder and less responsive to the nature of the tax barriers to women's labour force participation, this option should optimally be considered only as an adjunct or complement to making both of the first two changes (recasting joint provisions as individual provisions and deductions for second-earner expenses) outlined above. Certainly, reducing the tax load on women's earned incomes will be an important factor, but there is no indication in the comparative tax system design research to suggest that by itself, it is an adequate approach.

Where there might not be sufficient political will to eliminate joint provisions or to exempt secondary earnings, however, then reducing marginal tax rates on low and low–medium incomes would have a salutary effect on women's paid work rates (Muszynski 1992).

Eliminate Bias in Employment-Related Benefits

The fourth change that would reduce barriers to women's labour force participation would be to eliminate the gender bias that pervades both public and private employment-related benefit schemes. The current tax treatment of employment benefits as well as all the eligibility rules governing access to the CPP, EI and contributory pension plans were shaped around the images of the male breadwinner and his claim to a "family wage." As artifacts of patrifocal family relations of the last century, these provisions reflect the assumption that it is the male income earner who needs health insurance, life insurance, education, retirement, dental, income security and other benefits to protect his role as breadwinner. The extension of many of these benefits to dependent members of his family expresses his obligation as primary earner at the same time that it reinforces the belief that they have no independent claims against the state, but are, in fact, dependent on his income-earning power and the largesse of his employer.

These outmoded assumptions disadvantage women in two ways. On the one hand, the prevalence of women's part-time, seasonal, contract, intermittent and otherwise discontinuous paid work means women often do not meet the minimum threshold requirements for eligibility for private

employment benefits,[52] for public employment insurance or retirement plans, or for private retirement plans that receive preferential income tax treatment.[53] Women who do not live with primary earners desperately need these benefits. On the other hand, when women are able to gain full-time employment, they are often forced by employment contracts to participate in private benefit plans that duplicate benefits already available through their primary earner's workplace. Even when duplicate benefits are not treated as taxable income to women workers, they represent forms of compensation that have less value to them than if they were paid in the form of increased wages.

Both of these problems contribute to the bias against secondary workers and, thus, to barriers to women's labour force participation. Women already have much lower average incomes than men. Deferred compensation based on those low earnings is not likely to provide sufficient retirement or unemployment income. Certainly where the accumulation of retirement and employment security entitlements is concerned, most women can do better, receiving spousal survivor benefits under their husbands' retirement and insurance packages. It is entirely possible that women who receive the OAS spousal pension allowance and related public allowances, or who qualify for survivor pensions under their spouse's registered pension plan will have higher retirement incomes than they might be able to receive based on their accumulated contributions to their own CPP and employer-supported retirement plans. This powerfully reinforces the main message women receive through the tax and social assistance system all through their lives — that they would perhaps be better off as the dependent spouse of a primary worker, and could contribute more effectively to the household income through unpaid work.[54]

Similarly, the combined lack of access to, and the rigidities of, fringe benefit programs further drive the wedge between primary employment that bears benefits for the whole family versus secondary employment, which often does not carry entitlement to fringe benefit programs. Once the members of a family are covered by the benefit plans of the primary earner's employer, the secondary worker is free to look for employment that does not bring benefits with it. These forms of employment are mainly located in the part-time, seasonal, contract and other intermittent employment sector. Thus, the existence of employee benefit plans and their tax exemptions tends to reinforce gendered employment patterns.

Most policy solutions to these problems have focussed on the disparities in the value of public and private employment benefits to single employees as compared to married/cohabiting employees. The trend in proposed solutions to this issue is how to enable all employees to designate beneficiaries who can enjoy the benefits currently reserved for nuclear family structures.[55] While there are certainly some important developments that need to occur in this direction, these proposals are not responsive to the concern being addressed here, which is that women often do not even get access to these benefit programs or, if they do, have no way to opt out of them where it would be to their benefit. Solutions that focus exclusively on extending the range of people who can qualify for benefits without looking at the precise way in which all those benefit programs reinforce the bias against secondary workers actually make it worse for women workers, because the increased costs of widened benefit programs will make part-time and poorly paid work more attractive to women. Women who are already covered by those programs through their primary earner's benefit package will be singled out for relegation to that sector. As pointed out to the Law Commission of Canada in 2001, extending benefits and

exemptions to adult children, parents, grandchildren, collaterals or others could widen the gap instead of narrowing it (Lahey 2001a).

As currently structured, fringe benefits, employment-related employment insurance and retirement income schemes, and the income tax treatment of all these items are forms of joint tax and direct benefits. It will be difficult to undo these joint provisions, because they are so deeply woven into the cumulative financial arrangements couples have made as their own work patterns have evolved within the web of interconnected joint provisions. However, these steps will ameliorate their effect.

- Permit workers to opt out of fringe benefits schemes in exchange for a financially realistic increase in hourly rates of pay.
- Give such workers the permanent right to opt back into those benefits whenever they wish.[56]
- Extend all fringe benefit plans to part-time, occasional and seasonal workers.
- Radically reduce the eligibility requirements for coverage under EI, CPP and retirement pension plans to enable secondary workers to accumulate some appropriate level of coverage even while engaged in non-standard employment.[57]

Some progress has been made in bringing this set of issues to the attention of the federal government. In its 2001 report on adult relationships, the Law Commission of Canada found: "Because of these and other aspects of the tax system, one-earner families with children often have more consumable income after taxes and work-related expenditures than two-earner families with the same income do even under a system of individual taxation" (LCC 2001: VIII.C). One specific factor that the Commission connected with this overall result was the tax treatment of fringe benefits. "Because many in-kind employee benefits provide coverage to spouses and common-law partners, when secondary earners begin paid employment they are likely to be taxed on the value of in-kind fringe benefits that have no value to them (LCC 2001: VIII.C, note 118). However, the Commission did not extend these findings to the impact of the CPP, EI and OAS allowances on secondary workers. Instead, it took the more traditional tack of recommending that coverage under these schemes be extended to unpaid caregiving work, which would, of course, *increase* the barriers to women's labour force participation by further subsidizing already heavily subsidized unpaid work (LCC 2001: VIII.C, recommendations 29 and 30).

Develop an Earned Income Credit Program

The policy proposals outlined above are not capable, on their own, of undoing the effects of centuries of misallocation of paid work, unpaid work and incomes between women and men. These proposals would simply eliminate the barriers to women's labour force participation that flow specifically from existing income tax and direct benefits that reinforce and magnify pre-existing disparities in the allocation of work and well-being. Ideally, they would be brought forward as part of a coherent policy package that would make concrete proposals for better combatting discrimination against women in all walks of life, including in relation to paid and unpaid work.

This fifth policy option — the development of an earned income credit program — is posed as an alternative to the more fundamental structural changes proposed in relation to joint provisions, employment-related expenses, marginal tax rates and employment-related benefits. That is, if it proves to be politically impossible to gain any support for genuinely solving the problems posed by those structural artifacts of bygone days, then it is possible to ameliorate them, to some degree, with lesser policy changes. The proposal being made here, for that limited purpose, is that an earned income credit should be developed to help reduce the cumulative impact of all the existing biases in tax and benefit law against secondary workers. However, it should be noted that the earned income credit proposed here bears little resemblance to either the earned income supplement currently offered in the Canadian NCB program or to the U.S. earned income credit. Both of those programs actually reinforce biases against women's labour force participation.[58] Thus, they are not the models being put forward here.

The purpose of the earned income credit being proposed here is to reduce the gap between male and female average incomes by increasing the after-tax earnings of women. The credit proposed here would not increase after-tax incomes by reducing general marginal income tax rates paid by all taxpayers, nor would it increase women's earned incomes. It would simply use the mechanism of tax credits specifically aimed at those workers who are most likely to be affected by barriers to women's labour force participation and the many fiscal provisions that push secondary income earners toward unpaid work.

Elements of an Earned Income Credit

The elements of this proposal are simple. The credit should be available to all workers who can be classified as secondary earners.

- It should be refundable.
- It should be large enough to offset existing non-neutralities between paid and unpaid work of secondary earners.
- It should be constructed to smooth out the welfare wall that greets those who attempt to move from social assistance to paid work.
- The amount of the credit should not be limited by reference to family incomes or deductions that may be claimable with regard to any employment-related expenses.

The policy objective of this proposal is to neutralize the fiscal impact of tax and benefit programs that reinforce economic dependency as a "choice" by those who exist on the economic margins of Canadian society.

Defining Secondary Earners

Secondary earners as they have come to be understood, are those who are in a relationship of economic dependency in which they are expected to perform unpaid work that supports the paid work of the primary earner. On a practical level, a worker will be identifiable as a secondary earner if he or she has a lower income than the spouse/partner. The definition is gender neutral and expansive, because to the extent that the credit may create incentives for male workers to

assume the position of secondary earner, that would still be consistent with its purpose — to disrupt and restructure the gender-based allocation of paid and unpaid work within adult relationships and households.

As in the discussion of the exemption of some secondary incomes earlier in this chapter, single parents, single individuals on welfare or workfare, and single individuals who are at or near the poverty line should also be classified as secondary earners for purposes of this proposed credit. This is because people in these situations are already dependent on, or at risk of being pushed into economic dependency on, social assistance or private support, because their unpaid work is of greater value than their paid work. People in these situations cannot turn to a human primary earner to support them in exchange for their unpaid work, but the state is willing to make that exchange and does.

Not a Joint Credit

Because an earned income credit would be designed to reduce the negative impact of the many joint tax and benefit provisions that affect women's economic calculus, structuring the credit as a joint credit would completely undercut the goal of promoting women's labour force participation.

The counterproductive effects of joint earned income credits have been amply demonstrated in the United States. The earned income tax credit in the United States, which is structured as a joint credit, is the source of the single largest marriage penalty in the entire U.S. income tax system (Zelanak 1994). By conditioning eligibility for the U.S. earned income credit on joint or family income, the credit creates tax incentives for primarily male low-income workers to pursue paid work. At the same time, it places pressure on mainly female workers to help optimize the amount of the credit by substituting unpaid work for paid work. This reduces total family cash income, which enables the family to remain eligible for the credit by staying under the overall per family income limits. It also reduces the family's need to spend money on child-care expenses, which both stretches the reduced family income further and means the family does not lose any of the earned income credit due to the reduction required for the child-care expenses that are claimed. In other words, the U.S. joint credit clearly promotes the labour force participation of primary earners by not so subtly giving the secondary worker incentives to withdraw from paid work and perform valuable unpaid work that supports the paid work effort of the primary earner.

The pressures created by the joint features of the U.S. joint earned credit (which also exist in slightly different form in the Canadian earned income supplement) actually create tax incentives for low-income couples to become single parents.[59] With single status, each former spouse acquires an individual family income limit, effectively doubling the total amount of income that can be earned without losing any of the credit. There are still offsets for child-care deductions but, on balance, many families on the margins can simply disintegrate in the face of these and other joint fiscal measures.

Not an Alternative to Deductible Employment-Related Expenses

To the extent that expenses like child-care and purchased services, transportation costs, etc., affect the ability of the worker to pay income taxes, the amount of an earned income credit should not be reduced by such expenses. The goal of an earned income credit is to increase the after-tax disposable income of secondary workers who would otherwise be pressured to perform

such services for themselves or to forego such expenses by withdrawing from paid work. There are no equity, fairness or neutrality effects that would mandate the co-ordination of the credit with such items, and they should be dealt with separately in income tax law.

Not a Child Poverty Measure

An earned income credit of the type proposed here would not be intended to ameliorate child poverty. It is frankly aimed at redressing the persistent forces that construct the highly vulnerable class of secondary earners. Limiting an earned income credit to individuals who currently have the care of minor children would be extremely under-inclusive of the class of workers who are constructed as secondary earners. Long before they form adult relationships or have children, (mainly) women are socially and economically shaped into secondary earners. Statistically, the chances that a man will become the one to adjust total work effort by shifting into unpaid work to optimize family well-being remain extremely low. And the effects of lifelong status as a secondary worker lock women into that status long after any children they may have raised are grown up and living elsewhere. Women with and without children are extremely vulnerable to deployment into any form of unpaid work than may optimize household well-being, including unpaid elder care, unpaid farm work, unpaid bookkeeping work in the primary worker's business, unpaid social efforts to support the lawyer's practice, and so on.

The forces that create the problem being addressed with an earned income credit are undoubtedly due to the continued link between women's reproductive and nurturing roles in Canadian society. But the effects of that link are so diffuse and pervasive, affecting every moment of a woman's earning cycle, that the credit would be extremely limited in impact if it were strictly limited to women with minor children.

Amount of the Credit

The amount of an earned income credit can only be established through an iterative process. While it should presumptively be structured as a refundable credit designed to tear down the welfare wall and integrate direct benefits with the income tax system, the amount of the credit should be calculated to close the gap between after-tax income otherwise determined and the current market basket measures of subsistence needs for that region. While the history of the NCB system is scarcely reassuring, it may be that implementation of a meaningful earned income credit could well involve close co-ordination between the federal and provincial/territorial governments.

There should be no income limit on the credit. Women are affected by the secondary earner syndrome all the way up and down the income scale. Even more importantly, men of all economic classes need to see positive incentives to having a second earner in the family. While the banker's wife may seem to be rich by comparison with other women, she is just as vulnerable to pressure to engage in paid work as are women at other points along the income scale. In addition, middle- and high-income men enjoy the full tax benefits of the untaxed status of unpaid work performed by their wives. If the purpose of the credit is to remove those incentives for all secondary earners to shift toward unpaid work, then the overall amount of earned income received by a secondary worker should not disqualify her or him from claiming the credit.

Related Policy Initiatives

The Canadian tax and transfer system has a long way to go before it begins to share any structural features with the countries that pose minimal barriers to women's labour force participation. An earned income tax credit (EITC) for secondary workers would simply offset or reduce, to some degree, the most obvious tax penalties on secondary earners. Only a quite large and ambitious tax credit program would completely eliminate all the barriers women face, including the high costs of child care and other forms of care.

On a pragmatic level, there are real limits to what an income tax system can do to redress the disparate impact of child care costs. This is a serious concern, because the lack of adequate child care resources is the largest single barrier to women's labour force participation while living with minor children. For purposes of administrative feasibility as well as for efficiency reasons, an earned income credit should be accompanied by some form of in-kind child-care support. There is little point in using the income tax system to create incentives to women's paid work when they simply cannot earn enough even with the credit to obtain adequate child care. There are the additional administrative problems of how to establish advance payments sufficient to cover child/dependent care costs, especially when incomes may fluctuate.

There are, of course, many ways that child-care resources can be delivered directly to workers who need them. Canadian women have been attempting to persuade the federal government to establish a national day-care/dependent-care program for decades. Short of establishing a universal program, resources could be made available for any person who is classified as a secondary earner for purposes of this credit, or could be more narrowly tied to job training programs, employee benefits or educational programs.

Comparative data make it clear that countries like Sweden, with direct transfers and tax deductions for child care, have the highest rates of participation along with those European countries whose fiscal policies are supportive of child/dependent care. The U.S. experience illustrates that the combination of refundable EITCs and directly funded sufficient child/dependent care resources can be critical to work force participation. In the absence of the direct transfers for child/day care, the U.S. research indicates that the lowest income earners will be acutely hindered in their participation rates.

It is important to note that to avoid turning the availability of child-care resources into a joint measure, any child-care resources that continue to be delivered through the income tax system in the form of either deductions or tax credits should not be limited to claims by second earners. It may be that the ability of primary earners to claim those expenses or credits may help further break down the assumption that such expenses are truly associated only with the employment of the second earner. Indeed, it is not until all the negative costs associated with women's paid work are eliminated that women's labour force participation rates begin to increase and to lose their elasticity and fragility. European success in increasing women's labour force participation rates makes it clear that the combination of tax credits and direct subsidies most acutely impact on working women's lives.

If some form of national dependent care strategy is developed to complement existing tax policies, experiences of other countries in designing these programs can be instructive. National

standards of licencing and quality assurances are critical if safe, affordable and accessible child/dependent care resources are to exist across the country.

Conclusions

No one policy option could possible remove all barriers to women's labour force participation. As stated at the outset, identifying the range of barriers is the critical first step to fashioning the fiscal policy alternatives. The litmus test for the recommendations proposed is twofold. First, does the net take-home pay for working women improve with the recommendation? Second, does the recommendation promote the overall participation level of women in the paid work force?

Just as the sources of these barriers emanate from a complex mix of race, class, sexuality and (dis)ability, no one policy recommendation can achieve the promotion of women's access to paid work. The focus of the next chapter, then, is on the insights into the expected impact of these proposals that can be gleaned from comparative data and micro-simulation, and on the likely impact of these proposals on workers who are affected not just by their gender but also by their race, class, sexuality, disability and family responsibilities.

4. EVALUATING THE OPTIONS: DISTRIBUTIONAL IMPACT AND DIVERSITY

Men and women in Canada inhabit two different economies. Men's average incomes reflect the effects of increased education and experience all the way through their working lives until they reach their late 50s and move into somewhat reduced incomes during their retirement years. Women's average incomes inch up slowly until they reach a position not that far above various measures of low income or poverty, begin to fall in their early 50s and then drop off sharply when they reach retirement age. As shown in chapters 2 and 3, these income disparities are exacerbated by the numerous income tax provisions and direct expenditure programs that reinforce the deeply entrenched sex role stereotypes that help bring these disparities into existence in the first place.

Both sides of the problem — the market allocation of incomes between women and men in the first place, and the governmental allocation of tax benefits and penalties that build on those incomes — exist basically because women are, by virtue of their sex, widely perceived as being secondary earners. The perception that women will have a weaker attachment to paid work reinforces the employment discrimination, career interruptions, lower pay and fractionated working lives that place relentless pressure on women to move from paid to unpaid work. The lower women's after-tax earnings are, the more vulnerable they are to becoming economically dependent on either a supporting person (primary earner), the state or other family members. At the level of the individual woman, once the dynamics of dependency have become established, they are difficult to escape.

The fact that income tax provisions and welfare benefits have been shaped around the assumption that women will become dependent at various points in their lives reinforces the dynamics of dependency and low incomes. The proliferation of joint tax and benefit provisions set up financial incentives to dependency. The high costs of child care and other work-related expenses make it costly for women whose unpaid work is tax exempt to see much profit in moving to low-paying paid work. The intersection of sharp reductions in welfare benefits with sharp increases in income taxes as women move off of welfare into paid work creates real fiscal barriers to making that effort more worthwhile than continued dependency on the state.

The proposals developed in Chapter 3 are designed to counter these pressures. Five specific policy initiatives have been proposed to begin the slow process of reversing the accumulated weight of social stereotypes and policy assumptions from women's paid work. The most important proposal is to recast joint provisions in income tax and social assistance law as individual measures. The purpose of this change is to remove the element of economic dependency that flows from limiting both individuals and couples to the same LICOs and reduction rates. The second proposal suggests that deductions for work-related expenses be claimable by second earners, defined expansively to include single parents as well as second adult earners and those receiving or near receipt of social assistance. Other proposals are made to reduce marginal tax rates generally on low incomes, to eliminate bias in employment-related benefits, and to develop an earned income credit for second earners.

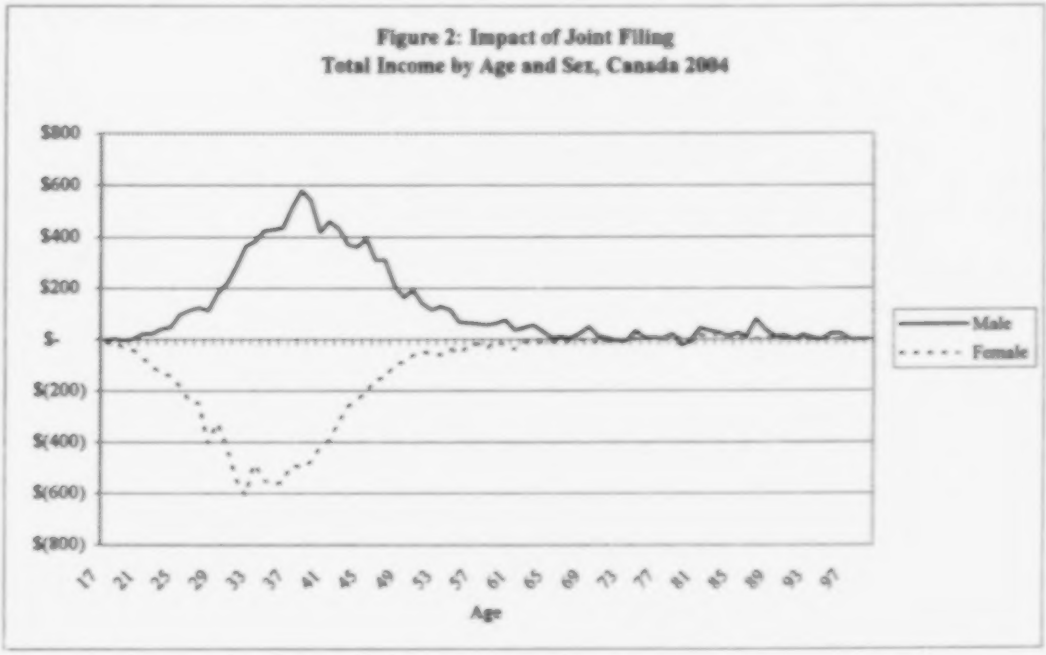
This chapter assesses these five basic proposals for their probable distributional impact, including their probable impact on diverse groups of women, and the approximate costs that might be involved in each proposal. These estimates are modelled using the Social Policy Simulation Database and Model (SPSD/M) micro-simulation program, where possible. The analysis uses two baseline measures of gender–income disparities: the distribution of incomes by gender and age, and comparisons between pre-tax and post-tax incomes at or below the low-income measure (LIM) by gender. While the conclusions drawn on the basis of this analysis will not necessarily replicate their effect in real life, they do provide some insight into their general impact.

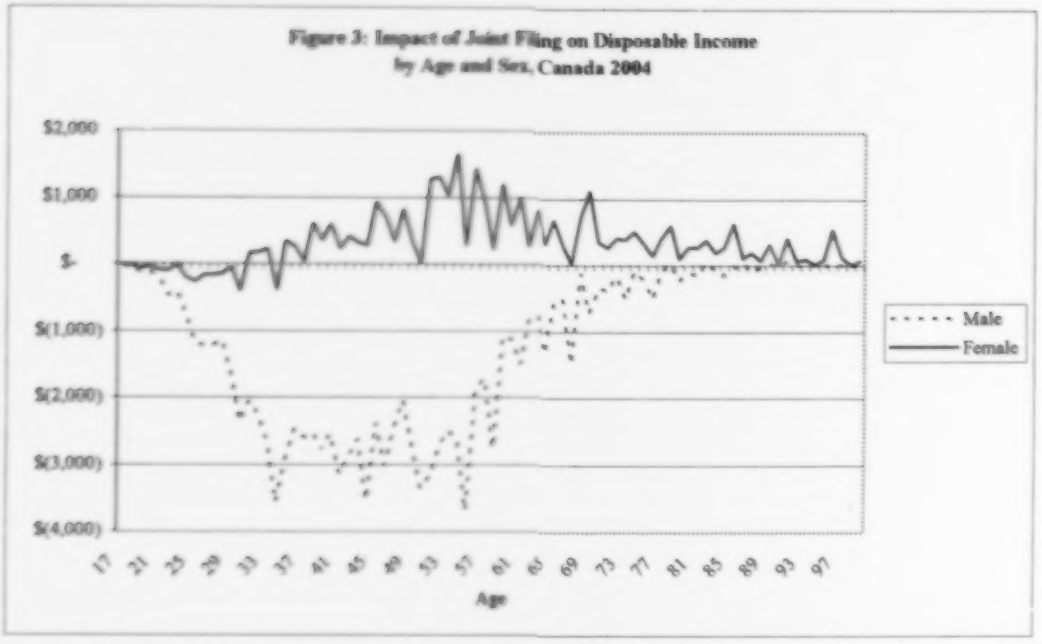
Recast Joint Provisions as Individual Provisions

Under the *Income Tax Act*, the individual is the formal tax unit. However, the income tax system contains so many joint provisions that on a functional level, it more closely resembles the joint filing system used in the United States than it does many of the individual systems used in northern European countries. This can be seen by simulating the recasting of the current system as a joint system. Using the current allocation of average incomes by age and gender as a baseline, it can be seen from figures 2 and 3 that if the income tax system were restructured to give all couples the after-tax benefits of joint filing, women's after-tax incomes would be worse than they are now, relative to men's.[60]

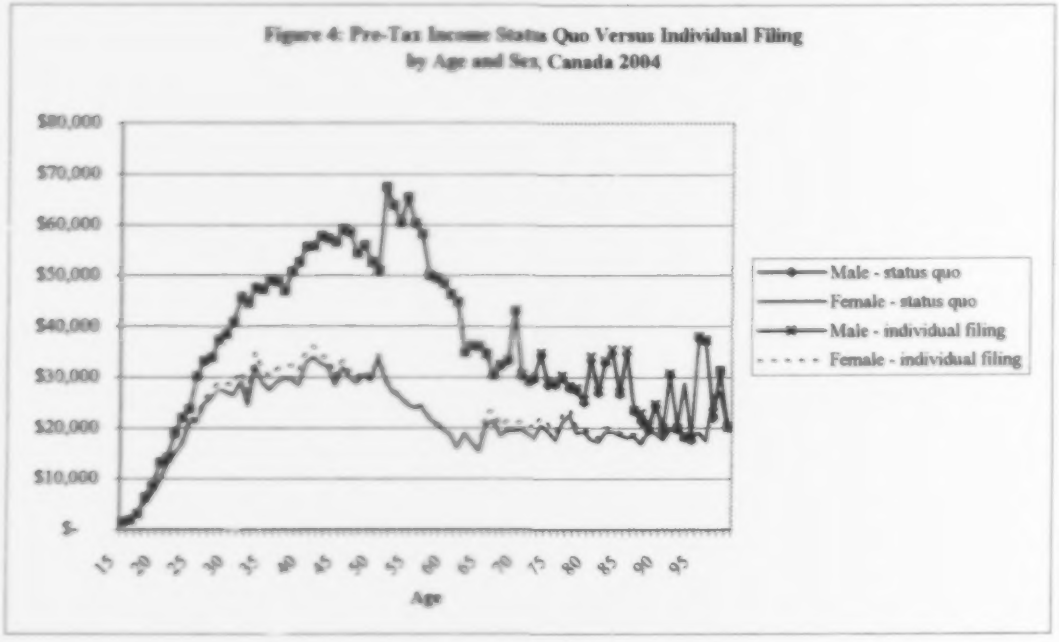
These results are consistent with O'Donoghue and Sutherland (1999: 589-591), who found that adapting joint taxation models for the U.K. context would render the tax system more regressive in impact. They also found that such a structure would have a negative effect on the incentive to work for both spouses – not just on the lower-income spouse.

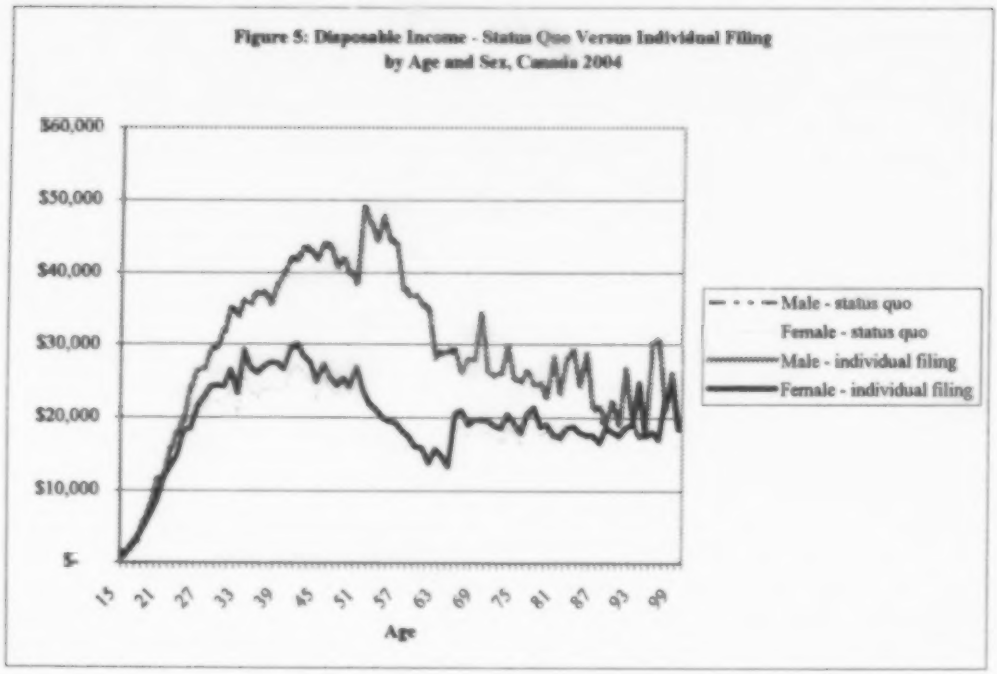
Figure 2: Impact of Joint Filing
Total Income by Age and Sex, Canada 2004

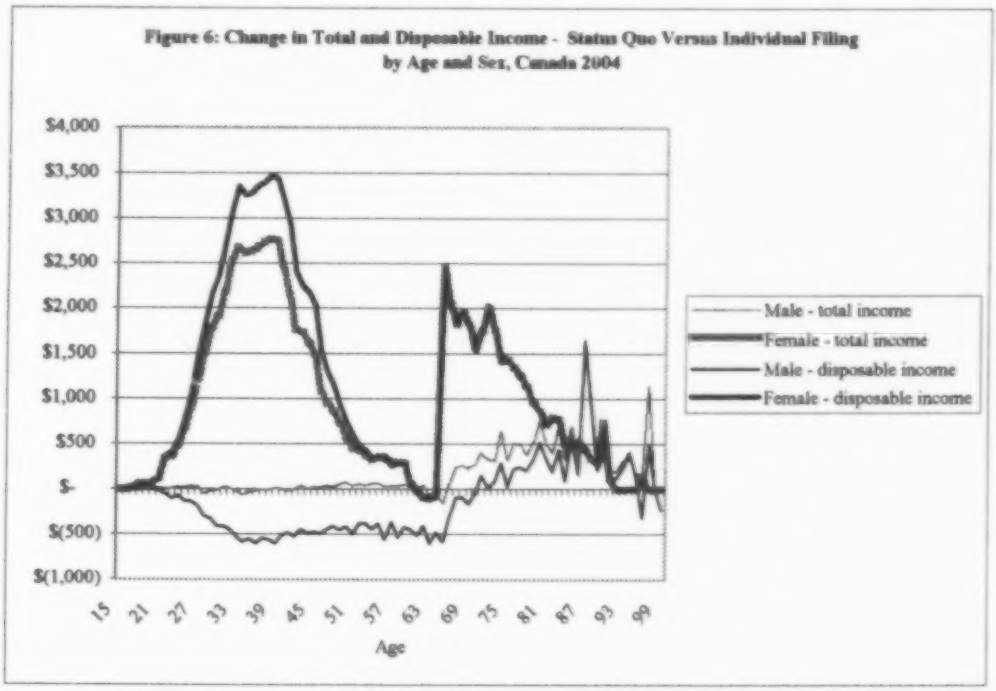




This study has recommended that all existing joint provisions be recast as individual provisions to redress the regressive effects of joint provisions outlined in Chapter 3. The overall impact of making this change can be seen in figures 4, 5 and 6, which compare women and men's pre- and post-tax incomes under the current de facto joint system with restructuring as a genuinely individual system. Recasting the joint provisions in the *Income Tax Act* as individual provisions reduces the gap between women and men's post-tax incomes and, therefore, comes closer to the ideal of gender equity in after-tax incomes.







The gap between women and men's post-tax incomes is reduced because restructuring joint provisions as individual provisions increases women's after-tax incomes by removing couple-based limitations on tax benefits, such as the refundable child tax and GST credits, reduces

men's after-tax incomes by eliminating the spousal dependency and transferable credits, and reduces women's marginal tax rates. Figure 6 shows how significant the impact of these changes would be on two vulnerable groups of women — women with dependent children and women over the age of 65, who have experienced significant wage discrimination during their working years and are also subject to involuntary retirement with few sources of retirement income.[61]

Each effect generally benefits women as a class. However, each effect can disparately affect women who are disadvantaged not only by their gender but also by factors such as race, ethnic origin, sexuality and marital status.

Race and Ethnic Origin

The average incomes of visible minority women are generally lower than the averages for all women in Canada. Men's incomes are also negatively affected by race as well. The lower the average incomes of both women and men of racially identified groups are, the more likely it is that both partners will be engaged in paid work as a matter of financial necessity. Women who are racially identified are just as likely to work the double day, but their ability to shift from paid work to unpaid work in response to the overall after-tax value of their paid work is likely to be limited because when both partners have extremely low incomes, neither can afford to support the other to perform unpaid work.[62]

These generalizations do not apply equally to all racially identified women and men in Canada. For example, Black men's average incomes were only $23,320 in 1996, as compared with Black women's, which were $18,610. At that time, the average non-visible minority male income was $43,162; the average visible minority male income, $31,917. In contrast, the average Japanese male income in 1996 was $42,277, while Japanese women, who had relatively high incomes when compared with other racially identified women, had incomes substantially lower than those of average non-minority women ($22,804) (Lahey 2001a). With average incomes of $17,382 in 1995, all non-reserve Aboriginal people had incomes much lower than those of the lowest racially identified women (Statistics Canada 1998c).

On the whole, the proposal to recast joint provisions as individual provisions would be beneficial to racially identified women in three ways. First, removing couple-based limitations on tax benefits like the refundable child tax credit, the GST credit, the deduction for child-care expenses, and the equivalent-to-married credit for dependent children will enable more low-income racially identified women to claim these benefits without having to choose between these benefits and being able to stay in their relationships. To the extent that having stable relationships can be considered to be a good, the structure of individual-based credits will not disparately deprive racially identified couples from enjoying both these tax benefits and the benefits of intact relationships.

Second, the reduction in men's after-tax incomes that would result from eliminating the spousal dependency and transferable credits and deductions would affect fewer racially identified men than women precisely because they have low incomes. As found by U.S. researchers who considered the impact of tax benefits aimed at couples with high single incomes or large disparities in the incomes of the primary and secondary earner, racially identified taxpayers will not have meaningful access to those benefits in the first place.[63] This is because when the incomes of so-called primary earners

are depressed by the effects of racial discrimination, it is highly unlikely that either the primary or the secondary earner will be in a position to support the other partner fully enough to qualify for the dependent spouse credit or to take full advantage of transferrable items. Those couples therefore function economically very much like individuals despite the fact that they may be married. Thus, no loss of these tax benefits will typically occur precisely because they would not normally have been claimable in the first place. Of course there will be exceptions. For example, Japanese men will be more likely to be able to provide full support than men of other identities. But the degree of loss will be less than for average non-racially identified men.

Third, the reduction in women's marginal tax rates that results from these changes will be of somewhat less value to women who are racially identified than to women who are not. This will be moderated by the fact that the refundable credits will be equally available to the lowest-income women as well as to low-income women.

On balance, then, taking race and ethnic origin into consideration indicates that the effects of this proposal would be ameliorative for women in these classes.

Sexuality

Characteristics, such as sexuality, tend to be associated with lower average incomes. The census data produced in 2001 by Statistics Canada are far too sketchy to shed much light on the impact of homphobia on incomes. However, it is obvious that in addition to the fact that lesbian women's incomes are substantially depressed by virtue of their gender, unlike other women, lesbian couples have no access to the higher incomes earned by male primary earners.[64] Thus, like racially identified couples, lesbian couples are unlikely to receive many benefits from provisions like the spousal credits simply because it is unlikely that either partner will earn enough income to support both of them. On the other hand, lesbian women who are single parents will benefit considerably from removing couple-based income limits on joint benefits like the refundable child tax and GST credits. Indeed, removal of those limitations on those benefits would undoubtedly create tax incentives for both members of lesbian couples to substitute paid work for unpaid work on the margins. Thus, removal of the couple-based income limits would promote the egalitarian sharing of both income-earning and unpaid work.

Many of the same effects would occur for gay male couples too. Gay male incomes are negatively affected by homophobia. However, the difference between the incomes of gay men and lesbian women is that gay men are not disadvantaged by virtue of their gender like lesbian women are. They are, however, negatively affected by discriminatory attitudes toward gay men. Because gay men have access to the male economy, albeit in disadvantaged terms, they have more realistic chances than do many lesbian couples to be able to live on the income of the primary earner. This means that repeal of the dependent spouse and transferable credits would disparately impact on gay men. To the extent that gay male single-earner patterns permit the production of considerable unpaid work to augment family well-being, this is not an unintended or unwelcome result. The effect on the gay secondary earner would be desirable: it would remove some of the tax barriers to labour force participation and would counter any tendency to develop gay male dependency that parallels married women's dependencies. On the other hand, the existence of high–low income patterns in gay male relationships would indicate that it would be beneficial to remove the couple-based income limits on low-income benefits here too.

The simple fact that the beneficiaries of this change would include gay men would not confound the objectives of that policy.[65]

Cohabitants

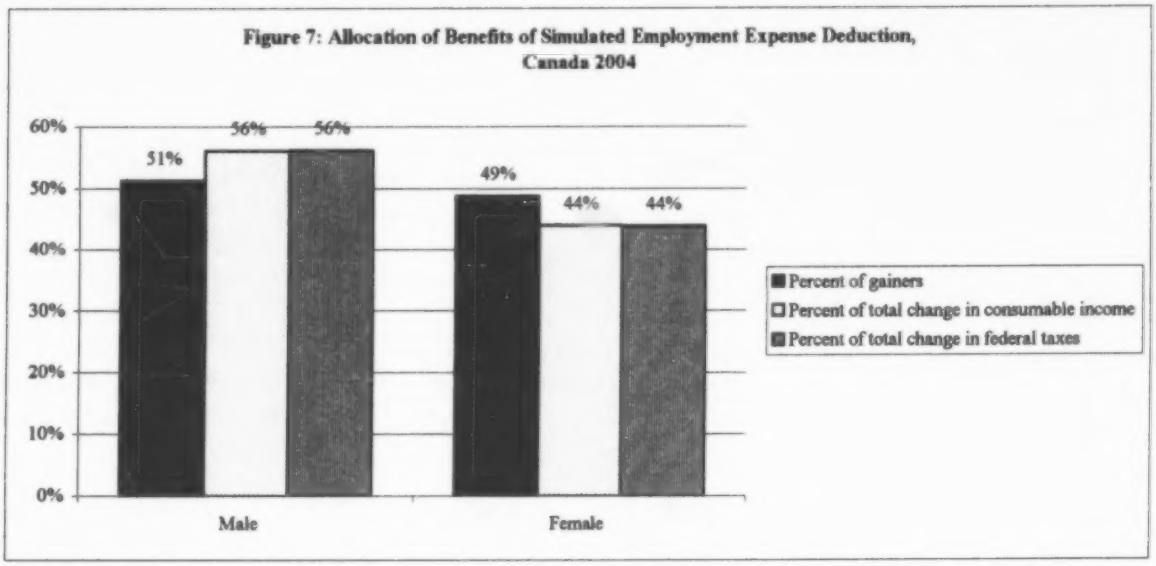
Like racially identified and queer couples, cohabiting couples tend to have more egalitarian allocations of earned income (Klawitter and Flatt 1995). This means that with cohabiting men earning less than married men and cohabiting women earning more than married women — and about the same as lesbian women — spousal dependency benefits are less valuable to cohabitants than to married couples and the benefits of removing family-income limits on refundable credits would improve the after-tax position of relatively low-income women. As has been demonstrated in the *Falkiner* case,[66] not all cohabitants value the chance to pool resources or to become economically interdependent as much as they value their economic autonomy and self-dependence. Swedish fiscal policy demonstrates how governments can support the rights of "any adult individual [to] take responsibility for him/herself without being economically dependent on those closely related" (Nielsen 1997: 140).

Deductions for Second-Earner Expenses

The proposals in Chapter 3 include reinstatement of some form of employee expense deduction. Until the 1990s, taxpayers were permitted to deduct up to $500 from their employment income as an offset against work-related expenses. This deduction could be claimed on top of deductions for child-care expenses.

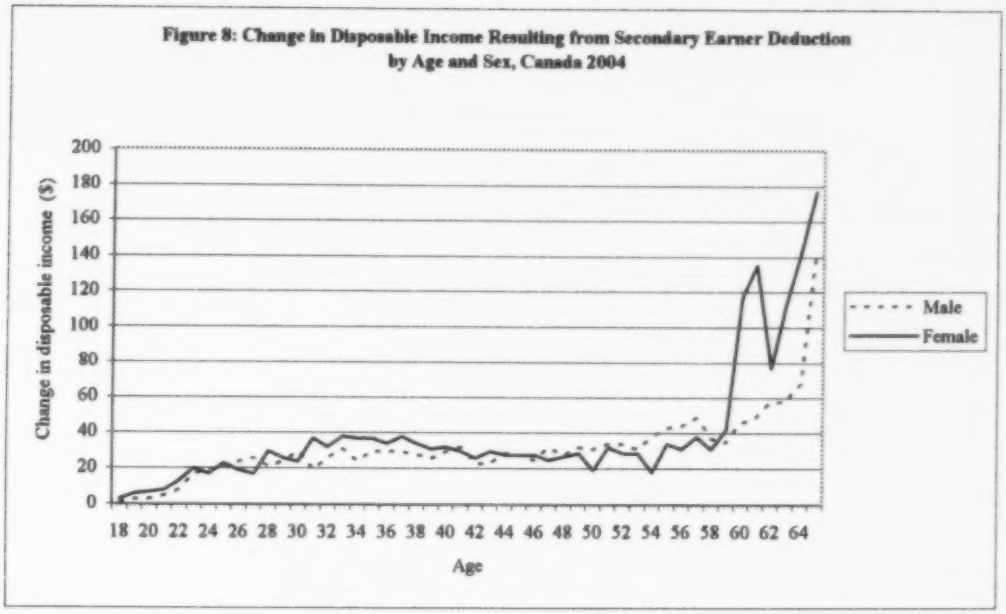
The proposal made here is for deductions from earned income to be limited to secondary earners. Secondary earners are defined as including those in households with primary earners as well as single parents, individuals on or leaving welfare, and low-income workers as defined by the HRDC market basket measure.[67] The more expansive deduction could be structured to include full deductibility of child-care expenses and other work-related expenses, and even a refundable credit feature to smooth the transition from welfare to paid work. (The earned income credit version is discussed in more detail below.)

The former $500 employee deduction would remove some of the barriers to women's labour force participation. However, it would be so small in effect and would miss its main mark so dramatically that it is not really a viable option, given the objectives of this analysis. As Figure 7 demonstrates, the largest tax benefits of the former $500 employee expense deduction went to high-income, single- or dual-earner couples in which the value of the deduction was magnified by the higher marginal tax rates paid by those types of taxpayers. Thus, men received the largest average individual benefits of this deduction, and also the largest shares of tax reductions as a class. Women received far smaller benefits, and the aggregate value of the benefits received by women was far smaller as well. Any option designed to reduce barriers to women's labour force participation that actually enhances the after-tax profitability of men's paid work is not achieving what it is designed to do.



Limiting an expense deduction to secondary earners would ensure that high-income earners do not receive these benefits. Expanding the scope of the deduction to include secondary incomes derived from employment as well as from business sources would eliminate any disparity in treatment of second earners who have started their own businesses or who through outsourcing have been forced to assume the position of independent contractor. Making the deduction available to single parents as well as to those who have been on welfare or whose incomes fall below the MBM ensures that it will not exclude low-income earners who are vulnerable to being pushed into economic dependency on the state or another adult (such as their children's other parent).

Figure 8 demonstrates that limiting the deduction in this way improves its delivery to the intended recipients. This enables the size of the deduction to be expanded to include the costs of child care not deductible under section 63 of the *Income Tax Act* and other work-related expenses if a flat deduction is not thought to be adequate. While the fiscal value of the deduction to secondary earners with middle or even high incomes will be greater than its value to low-income secondary earners, that effect is consistent with the rationale for the deduction, which is that it adjusts taxable income to the worker's actual ability to pay taxes. The actual costs of earning income can be considerable, especially for workers with care-age children. If excluding the value of unpaid work given to primary earners to support their income-earning efforts is thought to most accurately reflect their ability to pay taxes, then excluding the value of paid expenses incurred by secondary earners to enable them to earn income also most accurately reflects their ability to pay taxes.



In these projections, the change does benefit more women than men. This is consistent with the fact that most primary earners are men and most secondary earners are women. However, the fact that the bulk of the benefit would go to older women and men is due to older persons having lower incomes and, thus, qualifying for this benefit, but having higher marginal tax rates due to their higher unearned incomes, and thus receiving a larger tax benefit because of the upside-down effect of tax deductions.

Reduce Marginal Tax Rates on Low Incomes

The overall Canadian tax system is regressive in its effective rates of taxation. This means that instead of imposing the lowest tax rates on people with the lowest incomes and gradually increasing those rates as incomes increase, there are points along the income curve at which the tax load is proportionately heavier on low incomes than on higher incomes. This allocation of the tax burden is generally described as being regressive in impact.

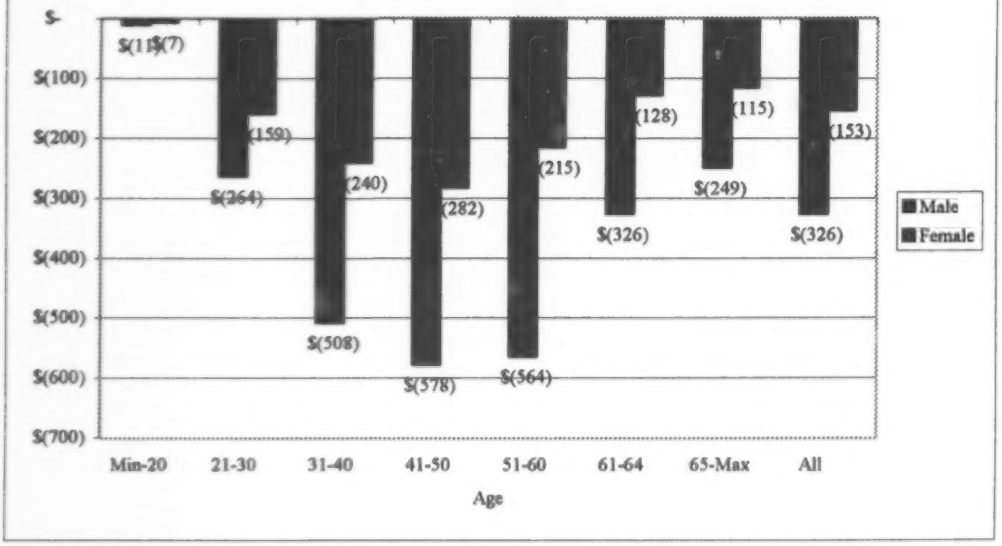
A number of factors contribute to the regressive allocation of the tax burden at the low-income level in Canada. Chief among these factors is joint taxation and the use of joint or couple-based income limits on eligibility for low-income benefits. The high rate of income tax imposed on the lowest incomes is also a factor (16 percent federally, another five percent or more provincially), as is the speed with which that lowest rate moves up as income increases. The non-deductibility of any employment-related expenses and the cap on the deductible amounts of child-care expenses add to this effect, as do the flat-rated structure of compulsory EI, CPP, sales and service taxes and registered retirement plan contributions.

Low incomes have not always borne such a heavy rate of income taxation. For many years, the lowest rate was six percent federally, increased by about three percent more provincially for a total of nine percent combined federal and provincial rates. When the Conservative Government

restructured the rates in 1988, the lowest rate was replaced with the current 16 percent and the range of incomes affected by that new 16 percent rate was expanded. It was difficult to discern this for most taxpayers, but these two features produced an instant increase in the effective tax rate payable by the lowest income taxpayers at the same time that it delivered a significant rate cut to those with low-medium incomes.

At present, the tax burden is allocated regressively on those with the lowest incomes. The most obvious way to eliminate that regressivity is to either increase the exempt portion of income and/or reduce the lowest tax rates. As Figure 9 demonstrates, even going back to the rate structure of 1988, adjusting the brackets for changes in the value of money, would make the overall allocation of the tax burden far less regressive.[68]

Figure 9: Impact of Applying 1988 Federal Tax Table by Age and Sex, Canada 2004



The point of making such a change would be to reduce the tax load on those with the lowest incomes on the assumption that the majority of secondary earners as defined in this study are located in the under-$20,000 income range. The assumption is that if other taxpayers have found their way into this income category, they likely share characteristics that justify a reduction in their effective rates too. Limiting the reduced rate to earned incomes could prevent taxpayers whose income includes investment income (whether earned by them or given to them by someone else) from applying that new low rate to their investment income.

In the absence of adequate data on incomes by race, sexuality and cohabitation, it is not feasible to project the impact of reduced regressivity on women's net after-tax incomes. However, it is known that the regressivity of joint taxation is intensified by race, sexuality and cohabitation, because people in those categories tend to have relatively lower incomes. Their partners are also more likely to have relatively low incomes.[69] The principles of equity and fairness suggest that regressivity should be eliminated particularly when it disparately impacts individuals affected by gender, race, sexuality and related characteristics. In addition, the welfare wall caused by the cut-

off of welfare payments as individuals leave social assistance should be dismantled by integrating the tax and welfare systems with each other.[70]

There is growing consensus that the barriers to women's labour force participation posed by gendered labour supply elasticities can best be countered by increasing the rates of tax on those with high incomes and reducing the tax load on low incomes.[71] Such a general approach runs the risk of reinforcing class hierarchies among women. Those women whose rates of labour force participation are most elastic are those with the greatest choice between whether to engage in paid or unpaid work. Income elasticities for women shrink as economic exigencies remove the option of being supported by another individual. Women who will not leave their primary earner to qualify for welfare face the necessity of working for wages no matter how low the rate of profitability of that employment and no matter how high the benefits lost by aggregating income with their partner might be. Lowering the rates of tax imposed on workers who find themselves in that situation would certainly alleviate the situation and enhance the fairness of the total tax system. However, further measures such as the provision of in-kind benefits through the direct public funding of child care would enhance genuine progressivity further.

There is a more subtle problem as well. Increasing the after-tax profitability of second incomes for women whose partners can afford to support them can actually create indirect government subsidies for their employment. This, in turn, would increase competition for employment, and would place women who have to work out of absolute economic necessity at a disadvantage. Such women tend to be racially identified or otherwise disadvantaged in access to adequate earnings (Brown 1997). At the other end of the income spectrum, reducing the effective rate of taxation on lower incomes without making any changes to the rates borne by higher incomes would pose barriers to economic advancement by members of the very groups who are statistically most likely to have difficulty attaining those incomes: women, members of racial minorities, queers and persons with a disability. This would suggest that the full classic response to barriers to women's labour force participation — increasing tax rates on higher incomes — should not be recommended.

The goal of reducing the regressivity of tax/transfer provisions at low-income levels would enhance the equity and fairness of the tax system. However, so profound are the disparities in incomes by gender, race, sexuality and other characteristics in Canada that solutions outside the tax-transfer system should also be pursued, beginning with more rigourous enforcement of anti-discrimination policies in all employment sectors.

Eliminate Bias in Employment-Related Benefits

The proposal to eliminate bias in employment-related benefits requires three basic adjustments in both the private and the public delivery of fringe benefits and eligibility for the employment safety net. Because the *Income Tax Act* is often used to regulate access and equality among workers as part of the process of extending tax-favoured treatment to some of those items, it is entirely feasible to make some of the adjustments that are needed via the *Income Tax Act* and the rest via direct changes to the CPP and the EI acts and regulations.

Three basic adjustments need to be made to implement this proposal.

- Extend all employee fringe benefits to part-time and intermittent workers.
- Permit workers to opt to receive duplicative benefits in the form of tax-exempt cash equivalents.
- Improve CCP, EI and retirement pension plan coverage to improve the benefits derived by secondary workers who face extended periods of part-time or intermittent work.

Each adjustment will affect different elements of the tax-transfer system.

Fringe Benefits for Secondary Earners

Participation in fringe benefits offered by employers is highly variable. Where employers voluntarily extend benefits to all workers, of course, the only salient issue is the right to opt out in cases of duplication. But there are significant limitations on the rights of part-time and discontinuous workers.[72] It is clear that there are significant gender differences in access to employment with full benefits.[73] The more important question is what to do about differential access and value of these benefits to different classes of workers.

The proposal made here is that the *Income Tax Act* provisions extending tax exempt status to various types of benefit plans should be amended to require that exemption depend on extending these benefits to all workers who are employed for more than an average of five hours per week for at least three weeks out of every four, or some other fairly permissive formula. If a principle of equality was written into the *Income Tax Act*, then provincial employment standards legislation, which is highly variable anyway, would not govern access to these benefits. The Act amendments should also permit workers to claim the cash value of these benefits as well.

The Department of Finance has found that many of these benefits are too small to value in its tax expenditure accounts. However, given that women account for about 70 percent of all part-time workers, and less that 25 percent of female part-time workers receive dental, supplemental or life/disability benefits from their employment — as compared with 60 percent of women who work full time and 68 percent of men who work full time — it seems obvious that such a change would have a positive impact on women who do not work full time but nonetheless need access to such fringe benefits.

Unemployment and Retirement Income Benefits

Coverage under contributory income protection plans has changed considerably in recent years. Eligibility rules for receipt of EI and CPP benefits have been eased to eliminate sharp distinctions between full-time and part-time workers. Now, workers whose hours of work fluctuate somewhat can still qualify for benefits, although, of course, the lower their total earnings, the smaller their benefits under these plans will be.[74] Women continue to be disadvantaged under these programs as well as in relation to registered pension plans offered by employers and RRSPs both because of their much lower incomes when compared with men, which limits their contribution base and their financial ability to take full advantage of their contribution limits, and also because discontinuous

and part-time work also precludes some women from participating in retirement pension plans and obtaining the benefit of employer contributions to the plans.[75]

The specific changes that would have to be made to each of the EI, CPP, retirement pension plans and RRSP regimes are detailed and complex, because each contributory system is organized differently.

Employers and employees share the costs of funding the EI system, which is assessed on a flat-rated basis. Eligible unemployed individuals can receive benefits equal to a fixed percentage of their insurable earnings. If the EI system were restructured around a low-income exemption and a graduated contribution rate, it would impact less heavily on women. Increasing the benefit level would improve the situation even more. With almost exactly the same number of women and men reporting EI benefits in 2000, it is striking that women received 27 percent fewer total benefits than men.[76]

The CPP contribution and eligibility rules operate in much the same way. Employees do not have to make any contributions to coverage on incomes of $3,500 or less. The contribution rate remains the same from that point up until the contribution limit of about $39,000 is reached. The contribution rate is almost 10 percent, and although it is shared by the employer and employee, it disproportionately reduces individual take-home pay at the lower income levels. At the same time, the size of benefits received by women is tied to their lower average incomes and lower rates of continuous full-time work. Therefore, the benefits women receive directly on the basis of their own earnings histories are lower relative to men's, and the size of their survivor benefits has also been shaved by amendments in the late 1990s to the survivor formula.[77] The result is that women receive only some 45 percent of all CPP payments even though they are demonstrably poorer in their later years than men (Sayeed 2002). Increasing the exempt portion of the contribution formula and graduating the contribution rates at least until income reaches the LIM or MBM would reduce the disparities at both ends of the process.

Private pension plans such as employment-based retirement pension plans, workplace RRSPs, and personal RRSPs disproportionately benefit men while leaving women with inadequate sources of income in their later years. Men receive 69 percent of all non-governmental pensions. Built into these pensions are the accumulated tax benefits of years and even decades of deferred tax liability on accumulating income on the amounts invested as well as deferred tax liability on the amounts of income originally invested in such plans. Women's share of only 31 percent of those forms of retirement income reflects their lower lifelong earnings, contributions limits and ability to make the maximum contribution (Sayeed 2002).

These changes would be of particular value to women who are disadvantaged not only by their gender but also by their race or ethnic origin, sexuality, marital status or disability. Women who face multiple forms of discrimination are more likely to have low incomes and lower rates of savings, be self-supporting instead of being supported by a partner and depend on their own employment insurance and retirement entitlements in later years. To the extent that access to those forms of social support can be restructured to counteract some of the gender-driven factors that reduce their entitlements, their almost-certain poverty would be ameliorated.

Table 1: Effect on CPP/QPP Contributions of Moving to Alternate Contribution Formula, Canada 2004

Sex	Status Quo CPP/QPP Contributions ($millions)	Share of Total Contributions Under Status Quo %	CPP/QPP Contributions Under New Formula ($millions)	Share of Total Contributions Under New Formula %	Change in Contributions ($millions)	Average Contributions - Status Quo $	Average Contributions, New CPP/QPP Formula) $	Change in Average Contributions $
Male	12,007.1	61	9,796.1	62	(2,211.0)	774	631	(142)
Female	7,778.2	39	6,011.6	38	(1,766.7)	489	378	(111)
Both	19,785.3	100	15,807.6	100	(3,977.6)	630	503	(127)

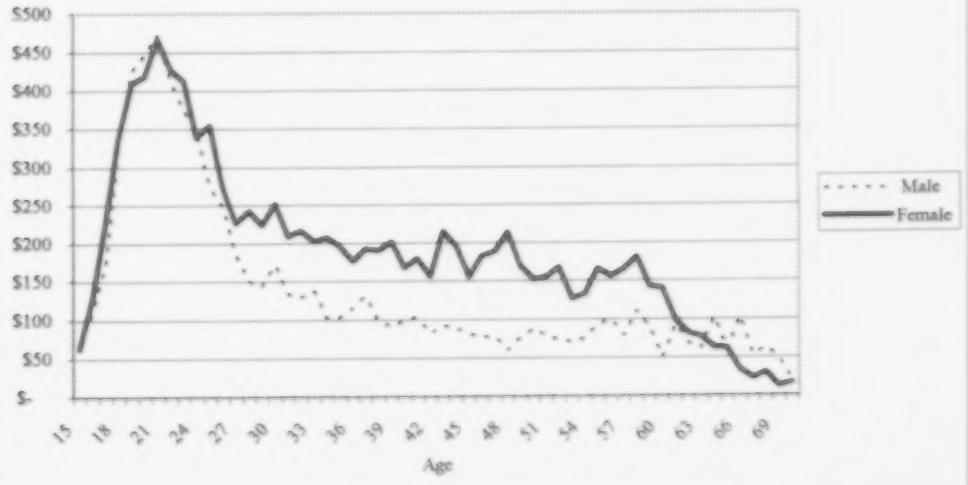
Notes:
Contribution rate reduced by 50 percent between the annual exemptible earnings level and approximate MBM for a single person.
CPP/QPP exemptible earnings level increased to $5,000.

Develop an Earned Income Credit Program

It may be that the Government of Canada does not have the political will to make the structural changes needed to reduce some of the many income tax and direct fiscal barriers to women's labour force participation. That is why the alternative of an earned income credit is proposed here. This earned income credit is designed as a stand-alone provision to offset some of the negative effects of the current tax transfer program without making any direct changes to those provisions themselves. It is offered as a way to ameliorate existing barriers while the government may take additional time to consider more thorough steps.

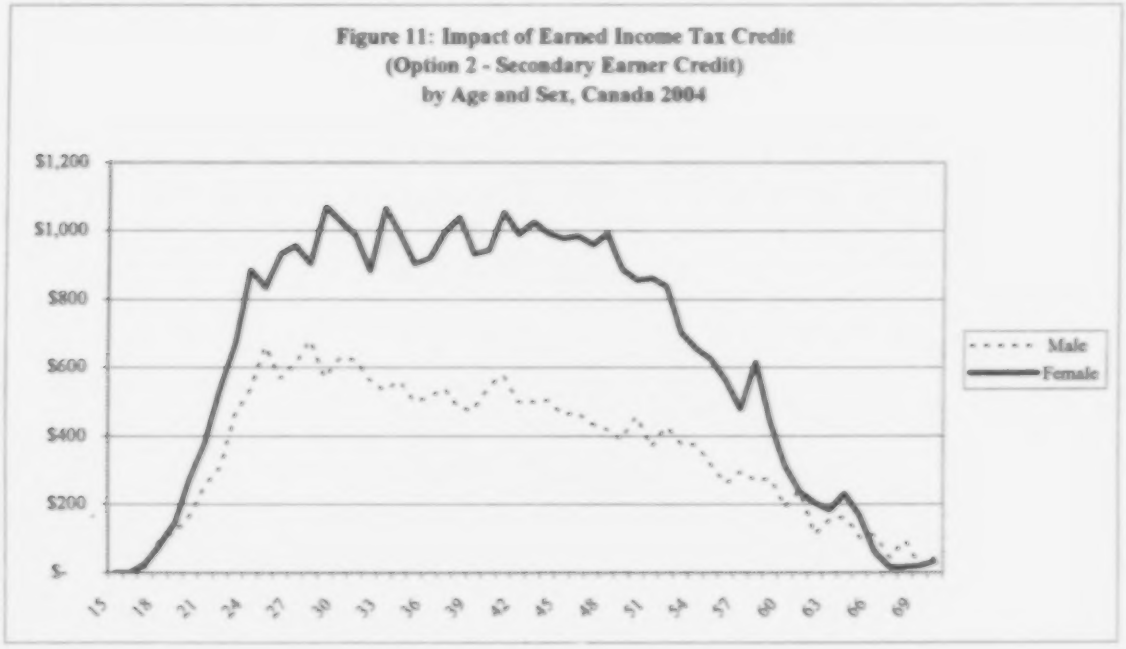
Two versions of an earned income credit have been modelled for purposes of this discussion. The general EITC is constructed as a tax credit equal to 10 percent of earnings to a maximum of $1,000, with the maximum credit available between $10,000 and $15,000 of earned income. Above $15,000 the credit is reduced by $0.10 on the dollar until it disappears completely at $25,000 of earned income. The maximum value of the credit would be some $100 to qualifying individuals ($575 x 16 percent credit rate). This variant would result in claimed credits of approximately $3.9 billion and thus would cost the government about $632 million (at the 15 percent credit rate). This version is modelled in Figure 10.

Figure 10: Impact of Earned Income Tax Credit (Option 1) by Age and Sex, Canada 2004



The secondary-earner EITC is worth 20 percent of earned income up to a maximum of $2,000 when earned income reaches $10,000. After that it remains at a maximum of $2,000. However, this variant can only be claimed by those classified as secondary earners: adults with primary-earner partners, as well as those on or leaving welfare, single parents, single person heads of families, and those with no significant investment income whose total incomes are below the average MBM. The second version would result in estimated new tax credits of about $12.6 billion and would cost the government about $2 billion (at the 16 percent credit rate). (See

Figure 11.) This second option is more expensive because it is uncapped: there is no reduction in the credit once income hits the maximum level, and there are no clawback mechanisms.



Figures 10 and 11 demonstrate the impact that both the general EITC and the secondary-earner EITC proposed here would have on the pre-tax and post-tax allocations of average incomes by age and gender. The present system is used as the baseline comparator. Figure 10 demonstrates that while a general EITC would reduce the tax load on women's incomes, the benefit is largely concentrated in the lower age ranges and, because younger women's incomes are relatively low to begin with, the credit would not have any discernable impact on the gap between women and men's post-tax incomes. Thus, the fiscal barriers to women's labour force participation would remain fairly stationary: women would remain vulnerable to pressure to substitute paid work for unpaid work by the relatively low after-tax value of their paid work.

In contrast, the overall gap between women and men's after-tax incomes would be significantly reduced as the result of the secondary-earner EITC. This version of the EITC (Figure 11) would increase women's after-tax earnings at a faster rate than it would increase men's. This means that men's after-tax incomes would remain fairly stationary while women's would increase, thereby increasing the overall "profitability" of women's paid work as compared with their unpaid work. This overall effect translates into reduced fiscal barriers to women's paid work.

When considered from the perspective of multiply disadvantaged women, the effects of the secondary-earner EITC remain salutary. Gender bias affects all classes of women in Canada. No identifiable group of women has higher average earnings than men of the same group. While the gap between women and men's average incomes is profoundly affected by factors like race, ethnic origin, sexuality, marital status and ability, there is always a gap. Thus, women are pressured to shift from paid to unpaid work to a greater extent than are men, or are targeted for extending their

work day to unreasonable lengths. The secondary-earner variant of the EITC proposed here would increase the after-tax income of primarily women in any such group, and would reduce the costs to couples and households of greater sharing between primary and secondary earners of unpaid work.

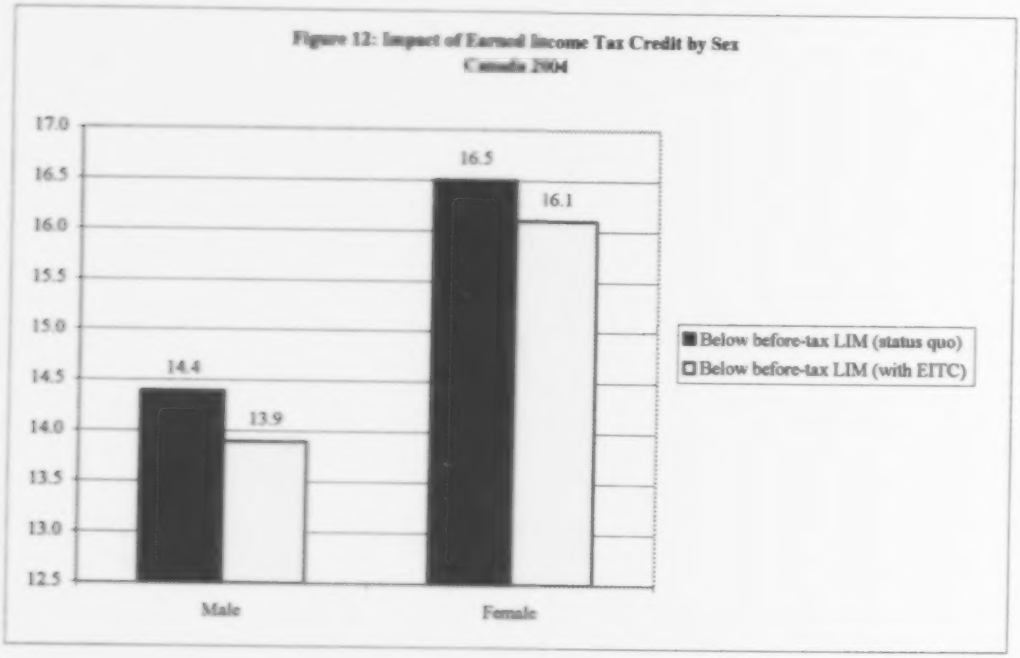


Figure 12 shows how the two versions of the EITC proposed here would affect the percentages of women and men whose pre-tax and post-tax incomes are at or below the LIMs. As can be seen from the figures for women, the proportion of women who live below that cut-off level will be significantly reduced. The effect of the secondary-earner EITC will be more beneficial to women than to men, which is appropriate in light of the disproportionate percentage of women who, under the status quo, start out at or below the LIM. Because of the negative effects that race, ethnic origin, disability, marital status and sexuality have on women and men's incomes, the amelioration of women's poverty is a particularly appropriate outcome in relation to those groups. However, as Figure 12 makes clear, an EITC is not strictly aimed at those living at the poverty level, but at those living below or somewhat above such income levels. Both variants reduce poverty to about the same extent, because both variants are available to non-poor individuals as well as to those living under the LIM. The credit available to poor beneficiaries is larger under the second variant, but the tax impact is still small (about $200 at the individual level), and only about 43,000 individuals would incrementally move above the poverty line (about 0.1 percent of the population).

While the costs of redressing even a small part of the gendered income gap may seem to be too high, it must be remembered that at present, these costs are being borne by individual women and their dependants. The proper question is not whether the price of sharing the burden of the gendered income gap is too high, but whether alleviating just a small portion of it is a responsible policy move in a country as wealthy as Canada.

Conclusions

All the contemporary fiscal barriers to women's labour force participation can be traced back to women's disproportionate poverty coupled with the continuing expectation that it is women who will move from paid work to unpaid work when they cannot support themselves on their earnings. This dynamic underpins the pressure on low-income women to leave adult relationships and become single parents, the pressure on low-income women to accept social assistance when they cannot support themselves on their earnings, and the pressure on women who have access to middle- or high-income supporters to accept being supported in exchange for performing untaxed, unpaid work. While non-tax factors, such as sex–role stereotypes, workplace discrimination, the prevalence of sexual harassment and occupational segregation, are critical factors in maintaining the unequal allocations of paid and unpaid work, economic self-dependency and dependency on others, the fiscal barriers can be changed by taking decisive legislative steps.

Thus, this report recommends the following steps be taken to restructure the tax and benefit system surrounding women's employment decisions.

- Recast all joint provisions in income tax and social assistance law as individual measures.
- Permit secondary earners to deduct all work-related expenses.
- Define secondary earners to include those living with a primary earner, single parents, those on or leaving welfare, and those with no investment income and with earned incomes below the MBM.
- Reduce the general marginal tax rates imposed on low incomes.
- Improve low-income access to EI, CPP, registered pension plans, and RRSP benefits, and rationalize the impact of fringe benefit taxation on secondary earners.
- Offer an earned income credit to secondary earners as an alternative.

Of all these recommendations, the key one is to eliminate joint income tax and social benefit provisions. The effects of joint taxation on women as a class, especially when considered in light of the effects of joint taxation on both women and men who are disadvantaged by race, ethnic origin and sexuality, make it clear that as adult relationships become more diverse, the adult couple should not be used as the tax or the benefit unit. This is because the married couple as classically imagined has not been the dominant model of adult relationships for some time now. As households have become more diverse, the goal of neutrality between conjugal couples — "equal taxes for equal-income couples" — becomes increasingly difficult to obtain in any event. The explicit goals of public policy over the last three or four decades have revolved around eliminating adult dependency. It is time for fiscal measures to promote that goal instead of confounding it.

Nearly 40 years ago, Pierre Elliott Trudeau, then Minister of Justice, touched off one of the longest revolutions in personal relationships seen in Canada when he insisted: "The state has no

place in the bedrooms of the nation."[78] Canadian society is now in the process of fully assimilating that insight into legal policy. It is time to take the next step — to get the fiscal system out of adult relationships as well (Zelenak 1994: 381).

APPENDIX A: INCOME TAX SUBSIDIES FOR SUPPORT OF ECONOMICALLY DEPENDENT SPOUSE, 2004

Provision	*Description*
Provisions that are expressly conditioned on specific income levels:	
118(1)(a)	Credit for support of spouse
Provisions that can be claimed by supporting spouse if lower income spouse cannot use them:	
118.8	Transfer of unused tax credits to spouse, which include the following:
118.5	Tuition credit
118.6	Education credit
118(2)	Age credit
118(3)	Pension income credit
118.3(1)	Mental/physical impairment credit
Provisions that will apply when difference in incomes of spouses results in agreement or court order for payment of support:	
56, 60	Shifts income tax liability for alimony payments to recipient

Source: *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.), as amended for the 2004 taxation year.

APPENDIX B: TAX PROVISIONS THAT PROVIDE OR MAGNIFY FAMILY WAGES FOR COUPLES, 2004

Provision	*Description*
Provisions that make it possible to split incomes or shift deductions between spouses:	
8	Deduction for cost of maintaining home for spouse (railway workers)
62, 64	Costs of moving spouse's personal property can be deducted as part of household moving expenses
104, 108	Income splitting by way of use of trust
118.2	Credits for payment of medical expenses of spouse
118.2(2)(q)	Credits for payment of premiums for medical insurance covering spouse
146	Taxpayer can receive tax deductions for contributions to spouse's RRSP
146	Joint and survivor benefits can be paid out of RRSP assets
Reg. 8501	Permits redirection of registered pension plan benefits to separated or divorced spouse
Provisions that shelter benefits to spouses from taxation:	
6(1)(a)	Tax exemption for employee benefits that extend to spouse (dental, medical, counselling)
15	Tax exemption for employee shareholder loan taken out to provide housing for spouse
248(1)	Tax-exempt payment of up to $10,000 death benefit to spouse
Provisions that organize and/or subsidize survivor pensions:	
60(j.2)	Surviving spouse can roll deceased spouse's registered pension plans or deferred profit sharing plan (DPSP) into own RRSP
146.3	Surviving spouse benefits can be paid out of retirement income funds (RIFs)
Reg. 8503, 8506	Surviving spouse benefits can be paid out of registered pension plans.

Source: *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.).

APPENDIX C: INCOME TAX PROVISIONS RELATING TO SHARING INCOME OR PROPERTY WITH SPOUSE, 2004

Provision	*Description*
Provisions that make it possible to transfer assets between spouses without tax liability:	
24	Tax-deferred rollover for transfer of eligible capital property to spouse
40	Tax-deferred rollover for transfer of farming property to spouse
40	Capital gain on home held in trust for spouse can be tax exempt under principal residence exemption
54	Capital gain on home owned by one spouse for use and occupation by other spouse exempt from taxation as principal residence
60(j.2)	Tax-deferred rollover for transfer of funds from registered pension plan or deferred profit sharing plan to spousal RRSP
70	Tax-deferred rollover for transfer of property to surviving spouse or spousal trust
70, 73	Tax-deferred rollover for transfer of farming property used by spouse
73	Tax-deferred rollover for transfer of capital assets to spouse or pousal trust during life
74.5	Tax-deferred rollover for transfer of capital assets to spouse living apart
96	Non-recognition of partnership income and gains when spouse takes over other spouse's partnership interest
146	Tax-deferred transfer of RRSP assets to surviving spouse's RRSP
147	Tax-deferred rollover of spouse's DPSP to other spouse's registered plans
47.3	Tax-deferred rollovers from deceased or separated spouse's registered pension plans to other spouse's RRSP, or DPSP
148	Tax-exempt transfer of life insurance policies between spouses
Provisions that make it possible to transfer tax benefits from one spouse to another:	
104	Flow-through of tax benefit items where property held in spousal trust, but income is paid to spouse personally
110.6	Flow-through of enhanced capital gain exemption where property rolled over to spouse

Source: *Income Tax Act*, R.S.C.1985, c. 1 (5th Supp.).

APPENDIX D: DECOMPOSITION OF CHANGES IN AVERAGE DISPOSABLE INCOME DUE TO INDIVIDUAL FILING BY WOMEN BY AGE, CANADA 2004

	Changes from Status Quo, Average Amounts												
A Age Group	B Disposable Income	C Federal Transfer Income	D Federal Child Benefits	E Federal Sales Tax Credit	F GIS	G Spouses Allowance	H EI Benefits	I Provincial Transfers	J Provincial Family Programs	K Provincial GIS Top-ups	L Provincial Refundable Tax Credits	M Federal Income Taxes	N Provincial Income Taxes
	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$	$
Min-19	8	4	3	1	-	-	-	3	1	-	2	-	-
20-24	293	184	104	70	-	-	10	85	40	-	46	-16	-8
25-34	2,229	1,343	1,041	264	-	-	36	476	236	-	240	-240	-170
35-44	2,952	1,836	1,486	321	-	-	25	458	249	-	209	- 378	-279
45-54	990	568	371	188	-	-	5	183	52	-	131	-140	-100
55-64	152	23	18	142	-	-140	-	141	5	2	134	12	-
65-Max	1,392	1,225	-	99	1,125	-	-	174	-	54	119	8	-1
All	1,165	756	445	150	164	-15	10	213	83	8	121	-113	-84

Notes:
This table decomposes the changes in disposable income due to pure individual filing. Thus, the net change in disposable income ($1,165), (column B) is broken down into the change in federal transfer income (column C) plus the change in provincial transfer income (column I) plus the change in federal income taxes (column M) a negative amount implies a reduction in taxes and is added to the gains in transfers and the change in provincial income taxes.

Similarly, the change in federal transfer income can be broken down into the changes in child benefits (column D), plus sales tax credits (column E), GIS (column F), spouses allowance (column G) and EI benefits (column H). Provincial transfers can be broken down into provincial family programs (column J), provincial GIS top-up (column K), provincial refundable tax credits (column L) which are treated as a transfer. Non-refundable provincial tax credits are used to reduce taxes and are included in column N - change in provincial taxes.

APPENDIX E: SOCIAL POLICY SIMULATION DATABASE AND MODEL

The analysis in this study is based on Statistics Canada's Social Policy Simulation Database and Model (SPSD/M). It is a micro-simulation software tool designed to analyze the financial interactions of governments and individuals in Canada. It allows for the assessment of the cost implications or income redistributive effects of changes in the personal taxation and cash transfer system. The database is a non-confidential, statistically representative database of individuals in their family contexts, with enough information on each individual to compute taxes paid to and cash transfers received from government. The SPSD/M is a static accounting model, which processes each individual and family on the database, calculates taxes and transfers using algorithms that simulate legislated or proposed programs, and reports on the results.

The assumptions and calculations underlying the simulation results in this study were prepared by Kathleen Lahey and Andrew Mitchell and the responsibility for the use and interpretation of these data is entirely that of the authors.

BIBLIOGRAPHY

Amott, Teresa and Julie Matthaei. 1996. *Race, Gender, and Work: A Multi-cultural Economic History of Women in the United States*. Revised edition. Boston: South End Press.

Apps, Patricia. 1981. *A Theory of Inequality and Taxation*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 1999. "Tax Reform, Ideology and Gender." *Sydney Law Review*. 21: 437-452.

Arnup, Katherine. 2001. *Close Personal Relationships between Adults: 100 Years of Marriage in Canada*. Ottawa: Law Commission of Canada.

Averett, Susan L., H. Elizabeth Peters and Donald M. Waldman. 1997. "Tax Credits, Labor Supply, and Child Care." *The Review of Economics and Statistics*. Pp. 125-135.

Baker, Maureen. 1995. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*. Toronto: University of Toronto Press.

Bakker, Isabelle (ed.). 1994. *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*. London: Zed Books.

Battle, Ken and Sherri Torjman. 1993. *Breaking Down the Welfare Wall*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

———. 2001. *The Post-Welfare State in Canada: Income-Testing and Inclusion*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Beaujot, R., K.G. Basavarajappa and R.B.P. Verma. 1988. *Current Demographic Analysis: Income of Immigrants in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.

Becker, Gary. 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press.

Blumstein, Philip and Pepper Schwartz. 1983. *American Couples*. New York: Wm. Morrow and Co.

Boskin, Michael J. and E. Sheshinski. 1983. "Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples." *Journal of Public Economics*. 20: 281-297.

Briggs, Norma. 1985. "Individual Income Taxation and Social Benefits in Sweden, the United Kingdom, and the U.S.A. — A Study of Their Inter-Relationships and Their Effects on Lower-Income Couples and Single Heads of Household. *International Bureau of Fiscal Documentation*. p. 243.

Brodsky, Gwen and Shelagh Day. 2001. "Determining Entitlement to Income Security." Law Commission of Canada research paper.

Brooks, Neil. 1996. "The Irrelevance of Conjugal Relationships in Assessing Tax Liability." In *Tax Units and the Tax Rate Scale*. Edited by Richard Krever and John Head. Melbourne: Australian Tax Research Foundation.

Brown, Catherine and Faye Woodman. 1981. "Taxation of the Family." Chapter 21 in *Canadian Taxation*. Edited by Brian G. Hansen, Vern Krishna and James Rendall. Toronto: DeBoo.

Brown, Dorothy A. 1997. "Race, Class, and Gender Essentialism in Tax Literature: The Joint Return." *Washington and Lee Law Review*. 54: 1469-1512.

Bruegel, Irene. 1983. "Women's Employment, Legislation and the Labour-Market." In *Women's Welfare, Women's Rights*. Edited by Jane Lewis. London: Croom Helm, pp. 130-169.

CACSW (Canadian Advisory Council on the Status of Women). 1994. *Work in Progress: Tracking Women's Equality in Canada*. Canada: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Callan, Tim, Shirley Dex, Nina Smith and Jan Dirk Vlasblom. 1999. *A Cross-Country Study of the Effects on Married Women's Labour Supply*. CLS Working Papers.

Canada, CCRA (Canada Customs and Revenue Agency). 2002. *Income Statistics 2002 (2000 tax year)*. Ottawa: CCRA.

Canada, House of Commons. 1917. *Debates and Proceedings*, 7th Sess., 12th Parl., IV.

Canada, HRDC (Human Resources Development Canada). 2003. *Market Basket Measure*. Ottawa: HRDC.

Canada, HRSDC (Human Resources and Skills Development Canada). (nd). "Applying for Employment Insurance: General Information." <http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/topics/aed-gxr.shtml>. Accessed June 10, 2005.

Canada, Revenue Canada. 1995. *Taxation Statistics, 1993*. Ottawa. Ministry of Supply and Services Canada.

Canada, Royal Commission on the Status of Women. *Report*. Chair Florence Bird. Ottawa: Information Canada.

Canada, Royal Commission on Taxation. 1967. *Report*. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada.

Canada, Statistics Canada. 1989. *Profile of Ethnic Groups*. Catalogue no. 93-154. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1989a. *Profile of the Immigrant Population* Catalogue no. 93-155. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1995. CANSIM matrices. June 12.

———. 1995a. *Public Sector Finance, 1994-95*. Catalogue no. 68-212. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1998a. *The Daily*. August 25.

———. 1998b. *The Daily*. October 9.

———. 1998c. *The Daily*. May 12.

———. 2000. "Employment Insurance Coverage." *The Daily*. July 10.

———. 2002a. "Census 2001." *The Daily*. October 22.

———. 2002b. *The "Who, What, When and Where" of Gender Pay Differentials*. Evolving Workplace Series, Catalogue no. 71-584-MIE. Ottawa: Minister of Industry.

———. 2003a. *Women in Canada: Work Chapter Updates*. Catalogue no. 89-F0133-XIE. Ottawa: Minister of Industry.

———. 2003b. *Labour Force Historical Review, 2000 and 2002*. Catalogue no. 71-F0004-XCB. Ottawa: Statistics Canada.

———. 2003c. *Part-Time Work and Family-Friendly Practices in Canadian Workplaces*. Catalogue no. 71-584-MIE. Ottawa: Minister of Industry.

———. nd. MicroSimulation Project, version 5.2, adjusted to years 1985-1995. Ottawa: Statistics Canada.

Canada, Status of Women Canada. 2000. *Economic Gender Equality Indicators*. Ottawa: Minister of Industry.

Chodorow, Nancy. 1978. *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender*.

Christian, Amy C. 1997. "The Joint Return Rate Structure: Identifying and Addressing the Gendered Nature of the Tax Law." *Journal of Law and Politics*. 13: 241.

Connelly, M.P. 1996. "Gender Matters: Global Restructuring and Adjustment." *Social Politics*. 3: 1, 12-31.

Connelly, Rachel. 1992. "The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation." *Review of Economics and Statistics*. pp. 83-90.

Duff, David. 2001. "Comment on *Beyond Conjugality*." *Canadian Tax Journal*.

FAIA (Canadian Feminist Alliance for International Action). 2000. *Toward Women's Equality: Canada's Failed Commitment*. Ottawa: FAIA.

Fair Tax Commission. 1993. *Discussion Paper: Searching for Fairness*. Toronto: Fair Tax Commission.

Forrest, Anne. 1998. "The Industrial Relations Significance of Unpaid Work." *Labour*. 42: 199-225.

Forssén, Katja and Mia Hakovirta. 2000. *Family Policy, Work Incentives and Employment of Mothers: Findings from the Luxembourg Income Study*. Helsinki: International Social Security Association.

Freiler, Christa, Felicite Stairs and Brigitte Kitchen. 2001. *Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System*. Ottawa: Status of Women Canada.

Gann, Pamela. 1980. "Abandoning Marital Status as a Factor in Allocating Income Tax Burdens." *Texas Law Review*. 59(1).

Gavigan, Shelley. 1993. "Paradise Lost, Paradox Revisited: The Implications of Familial Ideology for Feminist, Lesbian and Gay Engagement to Law." *Osgoode Hall Law Journal*. 31: 589-624.

Gornick, Janet C. 1999. "Gender Equality in the Labour Market: Women's Employment and Earnings." In *Gender and Welfare State Regimes*. Edited by Diane Sainsbury. Oxford: Oxford University Press, pp. 210-242.

Grbich, Judith. 1991. "The Tax Unit Debate Revisited: Notes on the Critical Resources of a Feminist Revenue Law Scholarship." *Canadian Journal of Women and the Law*. 4: 512.

Gustafsson, S.S. and M. Bruyn-Hundt. 1991. "Incentives for Women to Work: A Comparison between The Netherlands, Sweden and West Germany." *Journal of Economic Studies*. 18 (5/6): 30-65.

Hamdad, Malika. 2003. *Measuring and Valuing Households' Unpaid Work in Canada, 1992 and 1998*. Ottawa: Statistics Canada.

Hartmann, Heidi. 1976. "Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex." *Signs*.1: 137-169.

Heen, Mary L. 1995. "Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes: Delivering Increased Work-Related Child Care Benefits to Low-Income Families." *Yale Law and Policy Review*. 13: 173-217.

Herman, Didi. 1994. *Rights of Passage: Struggles for Lesbian and Gay Legal Equality*. Toronto: University of Toronto Press.

Keefe, Janice and Pamela Fancey. 1999. "Compensating Family Caregivers: An Analysis of Tax Initiatives and Pension Schemes." *Health Law Journal*. 7: 193-204.

Klawitter, Marieka M. and Victor Flatt. 1995. *Antidiscrimination Policies and Earnings for Same-Sex Couples*. Working Papers in Public Policy Analysis and Management. Seattle, WA: University of Washington Graduate School of Public Affairs.

Knudsen, Christin and H. Elizabeth Peters. 1994. *An International Comparison of Married Women's Labor Supply*. Boulder, CO: University of Colorado.

König, Heinz, Francois Laisney, Michael Lechner and Winfried Pohlmeier. 1995. "Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data." *KYKLOS*. 48(3): 347-368.

Kornhauser, Marjorie E. 1997. "What Do Women Want: Feminism and the Progressive Income Tax." *American University Law Review*. 47: 151.

Kurdek, L. 1995. "Lesbian and Gay Couples." In *Lesbian, Gay, and Bisexual Identities Over the Lifespan*. Edited by A. D'Augelli and C. Patterson. New York: Oxford University Press.

Lahey, Kathleen. 1988. *The Taxation of Women in Canada*. Kingston, ON: Queen's University.

———. 1998. "The Political Economies of 'Sex' and Canadian Income Tax Policy." Toronto: CBA(O).

———. 1999. *Are We 'Persons' Yet? Law and Sexuality in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

———. 2001a. *The Benefit/Penalty Unit in Income Tax Policy: Diversity and Reform*. Ottawa: Law Commission of Canada.

———. 2001b. *The Impact of Relationship Recognition on Lesbian Women in Canada: Still Separate and Only Somewhat 'Equivalent'*. Ottawa: Status of Women Canada.

Law Commission of Canada. 2001. *Beyond Conjugality: Recognizing and Supporting Close Personal Relationships*. Ottawa: Minister of Public Works.

LeFebour, Patricia. 1993. "Same Sex Spousal Recognition in Ontario: Declarations and Denial — A Class Perspective." *Journal of Law and Social Policy*. 9: 272.

LeFebour, Patricia and Michael Rodrigues. 1995. "Estate Planning for Same-Sex Couples." Eleventh Semi-Annual Estate Planning Institute. Toronto: CBAO.

Leuthold, Jane H. 1983. "Home Production and the Tax System." *Journal of Economic Psychology*. 3: 145.

———. 1984. "Income Splitting and Women's Labor-force Participation." *Industrial and Labor Relations Review*.

———. 1985. "Work Incentives and the Two-Earner Deduction." *Public Finance Quarterly*. 13: 63-73.

Lister, Ruth. 1990. "Women, Economic Dependency and Citizenship." *Journal of Social Policy*. 19(4): 445-467.

Lochhead, Clarence and Katherine Scott. 2000. *The Dynamics of Women's Poverty in Canada*. Ottawa: Status of Women Canada.

Lund-Andersen, Ingrid. 1990. "Moving Towards an Individual Principle in Danish Law." *International Journal of Law and the Family*. 4: 328-342.

MacDonald, Martha, Shelley Phipps and Fiona MacPhail. *The Impact of Employment Insurance on New-Entrants and Re-Entrant Workers*. Ottawa: HRDC.

Madsen, Lene. 2002. "Citizen, Worker, Mother: Canadian Women's Claims to Parental Leave and Childcare." *Canadian Journal of Family Law*. 19: 11-74.

McCaffery, Edward. 1993. "Slouching Towards Equality: Gender Discrimination, Market Efficiency, and Social Change." *Yale Law Review*. 103: 595.

———. 1993. "Taxation and the Family: A Fresh Look at Behavioral Gender Biases in the Code." *University of California (L.A.) Law Review*. 40: 983.

———. 1997. *Taxing Women*. Chicago: University of Chicago Press.

McIntyre, Michael J. and Oliver Oldman. 1977. "Taxation of the Family in a Comprehensive and Simplified Income Tax." *Harvard Law Review*. 90: 1573.

Michel, Sonya. 2003. "The Benefits of Race, Gender, and Sexuality: Old-Age Security in the U.S. Public-Private Welfare State." Unpublished paper; copy on file with author.

Mickman, Robert. 1999. "Discrimination Against Same-Sex Couples in Tax Law." *International Journal of Law, Policy and the Family*. 13: 33.

Mitchell, Andrew. 2001. "Impact of STEP Changes on Marginal Tax Rates." Ottawa: CCP. Unpublished paper on file with the author.

Moran, Beverly L. and William Whitford. 1996. "A Black Critique of the Internal Revenue Code." *Wisconsin Law Review*. p. 751.

Mroz, Thomas. 1987. "The Sensitivity of an Empirical Model of Married Women's Hours of Work to Economic and Statistical Assumptions." *Econometrica*. 55: 765-799.

Muszynski, Leon. 1992. *Universality and Selectivity: The Social and Political Ideas, and the Policy Issues*. Toronto: Premier's Council.

Neft, Naomi and Anne D. Levine. 1997. *Where Women Stand: An International Report on the Status of Women in 140 Countries*. New York: Random House.

Nelson, Julie A. 1991. "Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection." *Journal of Economic Studies*. 18: 11-29.

Nielsen, Linda. 1997. "Denmark: The Family Principle and the Individual Principle." In *The International Survey of Family Law*. Edited by Andrew Bainham. The Hague: Kluwer, p. 127.

O'Donoghue, Cathal and H. Sutherland. "Accounting for the Family in European Income Tax Systems." *Cambridge Journal of Economics*. 23: 565-598.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1990. *Employment Outlook*. Paris: OECD.

———. 1994. *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations (Part II)*. Paris: OECD.

Ontario, Ministry of Community and Social Services. 1988. *Report of the Social Assistance Review Committee: Transitions*. Toronto: Queen's Printer.

Pahl, Jan. 1989. *Money and Marriage*. London: MacMillan.

Pierson, Ruth Roach and Marjorie Griffin Cohen. 1995. *Canadian Women's Issues: Bold Visions*. Toronto: James Lorimer.

Pomeroy, Sarah B. 1990. *Women in Hellenistic Egypt: From Alexander to Cleopatra*. Detroit: Wayne State University Press.

Rea, S.A. 1984. "Taxes, Transfers, and the Family." *University of Toronto Law Journal*. 34: 314.

Ruggles, Cynthia. 1990. *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Saskatchewan Labour. nd. "Benefits for Part-time Employees." <www.labour.gov.sk.ca/standards/guide/benefits.htm>. Accessed June 15, 2005.

Sayeed, Adil. 2002. *The 1997 Canada Pension Plan Changes: Implications for Women and Men*. Ottawa: Status of Women Canada.

Scott, Claudie. 1993. *Women and Taxation*. Wellington, N. Z.: Institute of Policy Studies, University of Wellington.

Sherman, David. 1992. "Till Tax Do Us Part: The New Definition of 'Spouse'." *Canadian Tax Foundation Conference Report*. 20(1).

Solera, Cristina. 2000. *Income Transfers and Support for Mothers' Employment*. Helsinki: International Social Security Association.

Sweet, James A. 1980. "The Employment of Wives and the Inequality of Family Income. In *The Economics of Women and Work*. Edited by Alice H. Amsden. Markham, ON: Penguin Books, pp. 400-409.

Swiebel, Joke. 1999. *Unpaid Work and Policy-Making: Towards a Broader Perspective of Work and Employment*. DESA Discussion Paper No. 4. New York: United Nations.

Teghtsoonian, Katherine. 1995. "Work and/or Motherhood: The Ideological Construction of Women's Options in Canadian Child Care Policy Debates." *Canadian Journal of Women and the Law*. 8: 411-439.

Tellier, Nicole. 1995. "Support and Property Issues for Same Sex Couples: Domestic Contract, Court Challenges and Remedies." Toronto: Special Lecture.

Townson, Monica. 2000. *A Report Card on Women and Poverty*. Ottawa: Candian Centre for Policy Alternatives.

United Kingdom, Royal Commission on Taxation. 1920. *Report*. London: HMSO.

U.S. News and World Report. 1957. "'Does It Really Pay for the Wife to Work?" March 15, 1957) 154: 156-158.

VanDenBerg, Jan. 2001. "Marriage Premium." November 19. <femecon-l@bucknell.edu>. Accessed June 14, 2005.

Vincent, Carol. 2000. "Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not." *Choices: Family Policy*. Ottawa: IRPP.

Wiegers, Wanda. 2002. *The Framing of Poverty as "Child Poverty" and Its Implications for Women*. Ottawa: Status of Women Canada.

Women and Taxation Working Group. 1992. *Women and Taxation*. Toronto: Fair Tax Commission.

Woolley, Frances, Arndt Vermaeten and Judith Madill. 1996. "Ending Universality: The Case of Child Benefits." *Canadian Public Policy*. 22(1): 24-39.

Young, Claire. 2000. *What's Sex Got to Do With It? Tax and the "Family"*. Ottawa: Law Commission of Canada.

Zelenak, Lawrence. 1994. "Marriage and the Income Tax." *Southern California Law Review* 67: 339.

Court Cases

Falkiner v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services)* (2002), 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. No. 1771 (Ont. Court of Appeal), per Osborne A.C.J.O., Laskin and Feldman JJ.A., *affirming* 188 D.L.R. (4th) 52, [2000] O.J. No. 2433 (Ont. Div. Court), *leave to appeal granted* S.C.C. File No. 29294 (March 20, 2003), per McLachlin C.J., Bastarache and Deschamps JJ.

R. v. *Rehberg*, [1994] N.S.J. No. 35 (N.S. Supreme Court), per Kelly J.

ENDNOTES

[1] This average figure includes both full-time and part-time workers.

[2] Discrimination against women in paid work is scarcely new or unique to Canada. A letter written around 250 B.C.E. requested pay of 1 1/2 obols for men and 1/2 obol for women linen weavers (Pomeroy 1990: 168, citing a papyrus letter).

[3] Although the EI added new maternity and parental leave provisions and reduced the number of hours worked per week required to establish eligibility as of 1997, other changes, particularly the increase in the number of qualifying weeks needed to establish eligibility, offset those changes. Thus, the combined effect of all these changes has had little overall impact on the value of EI benefits to women as a class (MacDonald et al. 2000).

[4] Statistics Canada (2002). To the extent that it might appear that the wage or income gaps have begun to narrow, it is clear that the biggest factor at play is the decline in men's average earnings rather than relative increases in women's average earnings (Statistics Canada 1998a,b; see also CACSW 1994: 44).

[5] Statistics Canada (2003a: 8). It is true that government workplaces enjoy higher rates of unionization, but overall, only some 20 percent of the private sector has become organized.

[6] Neft and Levin (1997: 227); updated details on these factors are discussed at length in FAIA (2000).

[7] *Employment Equity Act*, 1996, R.S.C. 1985, c. 23.

[8] *Veterans' Act*, S.C., 1917.

[9] When income taxation was first introduced in Canada in 1917, the demand that married men receive special tax benefits to reward them for carrying the burden of supporting their wives and children was coupled with complaints that relationship-neutral taxation would tax single men, "spinsters" and married women "too lightly," and also carried with it a thinly disguised homophobic attitude toward unmarried men. This is most apparent in the exchanges between the Minister of Finance, Thomas White, who advocated generous personal exemptions for all taxpayers on the basis that diverse family structures imposed a variety of support obligations on most adult workers, and three other members. See Canada, House of Commons, *Debates and Proceedings*, 7th Sess., 12th Parl., IV: 4102, 4103 (August 3, 1917), Thomas White; IV: 4103, Mr. Verville; 4105, Mr. Knowles, 4104, Mr. Graham.

[10] For example, the caregiver credit is now available to taxpayers who live with and provide in-home care for a parent or grandparent 65 or older or other relatives who are dependent, because of a mental or physical infirmity. The caregiver amount for 2002 is $3,605, which equates to a credit against federal income taxes of $576. The claiming taxpayer's net income threshold is $12,312, and no credit is available if the dependant's income exceeds $16,172. *Income Tax Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (5th Supp.).

[11] See Lahey (1988: Chapter 7), which calculates post-tax and post-transfer distributions of income by sex to demonstrate that, despite heavy transfers to women through child benefits, the net impact of the combined tax-transfer system historically has been to distribute pre-tax income more disproportionately to men.

[12] This may be affected by the Ontario Court of Appeal's decision in the *Falkiner* case, which has invalidated the use of a "spouse in the house" type of rule to cut off social assistance payments to women who are cohabiting with another adult. The courts have based this ruling on the equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. See *Falkiner* v. *Ontario (Ministry of Community and Social Services)* (2002), 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. No. 1771 (Ont. Court of Appeal), per Osborne A.C.J.O., Laskin and Feldman JJ.A., *affirming* 188 D.L.R. (4th) 52, [2000] O.J. No. 2433 (Ont. Div. Court), *leave to appeal granted* S.C.C. File No. 29294 (March 20, 2003), per McLachlin C.J., Bastarache and Deschamps JJ; *appeal abandoned* December 2004. See also *R.* v. *Rehberg*, [1994] N.S.J. No. 35 (N.S. Supreme Court), per Kelly J., which held that criminal charges laid against a woman for "welfare fraud" when she failed to report that she was living with a man violated the Charter.

[13] These figures are for 1998. In that year, men had 41.3 hours of leisure per week, women 37.9 (Hamdad 2003).

[14] See Mroz (1987). This sensitivity is also referred to as elasticity.

[15] See, for example, Averett et al. (1997); Callan et al. (1999).

[16] *Report of the Royal Commission on Taxation* (United Kingdom 1920), in reservations I, III and IV Dr. Lilian Knowles, economist, objected to various recommendations that ignored the full weight of income taxation on women, including the recommendation that married couples should be treated as the basic tax unit.

[17] This point is made in Wiegers (2002).

[18] Although the frank use of joint filing in the United States might appear to render that income tax system markedly different from the Canadian tax system, which uses the individual as the tax unit, the introduction of nearly 100 joint provisions into the *Income Tax Act* has turned the Canadian income tax unit into a hybrid that functions more like a joint system than an individual system. This was first documented by Brown and Woodman (1981: Chapter 21), see also Lahey (2001a). It is clear from the popular support for U.S.-style joint filing by married couples that surfaces in Canada from time to time that U.S. magazines like *U.S. News and World Report* have had some influence on the discourse in Canada as well as in the United States.

[19] See Battle and Torjman (2001), for an extended history of the emergence of the post-welfare state in Canada. The authors explain how universal entitlement to tax benefits and social programs like the family allowance has been replaced with the notion of "target efficiencies" in aiming government spending at the "deserving poor."

[20] Some provisions can actually trigger both responses. For example, the disabled child tax credit can offer fiscal incentives to those who stay home with their disabled child, but it can also

operate as a hidden penalty to re-entering paid work because the income limit on eligibility for this credit can drive down the total take-home pay of the worker. Both aspects of this credit tend to reinforce gendered pressures on women to lean toward unpaid work, in this case, personally caring for a disabled child.

[21] The low income cut-offs set out in the child tax benefit provisions are not the same as the Statistics Canada Low Income Cut-off. The CTB cutoff is higher but nonetheless operates to limit the amount of benefit that can be received by a parent. For details of the present Canada Child Tax Benefit, see *Income Tax Act* subsection 122.6-122.64 and Income Tax Regulations paras. 6300-6302. This system contains a working income supplement (section 122.61(1)A(c)C) and replaces the pre-1993 child tax credit (section 122.2).

[22] See Lister (1990: 449) for discussion of this structural feature of these family-income programs. See Lahey (2001a,b) for detailed demonstrations of this effect.

[23] Lister (1990: 463). While the federal government has made much of its announced intention to eliminate the welfare wall built into the CTB, so far it has merely moved it to a somewhat higher income level. See Vincent (2000), who argued for a return to universal child benefits and an end to the clawback of benefits as income rises.

[24] See, for example, Baker (1995: 121). At present, the Quebec $7 per day child-care program remains the most accessible and universal child-care model in effect in Canada. As a minimum, this model should be extended across the country.

[25] For example, the former unemployment insurance program only covered those who worked at least 15 hours per week. In contrast, the new employment insurance program covers those who work part time if they can sustain that work on a year-round basis. For example, part-time workers can qualify for coverage if they can prove an average of between 8 and 13.5 hours per week in the 52 weeks immediately preceding their claim for employment benefits and at least 9.4 hours per week in the 52-week period before that. The precise number of hours required depends on the unemployment rate in the claimant's geographic region. This flexibility is somewhat more apparent than real, however. First-time entrants into paid work and those re-entering paid work after a two-year gap have to show an average of 17.5 hours of paid work per week for the first of those 52-week periods. The number falls to an average of 11.5 hours per week if the claim is for maternity, parental or compassionate benefits. For details see HRSDC (nd).

[26] Women are socially set up for this work in the first place, and market-based wage differentials turn this social assignment into a rational economic choice. See Chodorow (1978: 30-39).

[27] Gornick (1999: 34) acknowledged that these issues lie on the frontiers of social welfare analysis. See also Forrest (1998: 42, 199-225, esp. at 202-203, 215-217).

[28] McIntyre and Oldman (1977: 1609) disagreed with this view. They argued that performing unpaid work is a personal choice driven by so many unpredictable factors that it cannot be taken into consideration in policy formation.

[29] The Royal Commission on the Status of Women raised this concern in 1970.

[30] This deduction was repealed effective for the 1988 taxation year. At the time, the rationale for repealing it was that the saved revenue could be devoted to increasing the value of the personal exemption, which would also benefit lower-income taxpayers. This rationale exhibits the zero-sum type of analysis that is characteristic of tax policy analysis of low-income issues. See the former section 7(1)(a) of the *Income Tax Act* for this provision.

[31] *Income Tax Act*, section 63.

[32] Connelly (1992). There are also administrative problems with the current structure of the child-care expense deduction. Parents who claim this deduction have to pay the hourly wage required under minimum wage laws and must also remit withheld income taxes as well as both the employer and employee shares of the worker's EI premiums and CPP contributions. This increases the costs of child care, but also places both the parent and the worker firmly within the employer–employee relationship and imposes the additional costs of administering those withholding payments and remittances. Thus, there is a huge underground economy where parents forego the deduction to bargain for lower care costs. This, in turn, pushes child-care workers into the benefit-less sector of the labour market where they are essentially isolated, independent contractors who may themselves become tax avoiders who forego basic employment benefits, such as EI, to operate on a purely cash basis.

[33] There are limited situations in which a single-income couple can still claim the credit, such as when the other partner is enrolled in a full-time educational program or is infirm. See ITA section 63.

[34] See appendixes A, B and C for detailed lists of these provisions and references to the *Income Tax Act*.

[35] The leading work on this issue is Pahl (1989).

[36] See, for example, Boskin and Sheshinski (1983); Leuthold (1985); Briggs (1985); Apps (1999 esp. 448-449). The foundational work in this area is Apps (1981).

[37] The OECD (1994: 265-272) documents the causes of the poverty trap for selected OECD countries. See also Mitchell (2001) detailing marginal tax rates of up to 100 percent under the new Ontario social assistance rules.

[38] These provisions are outlined in appendixes A, B and C.

[39] LCC (2001) Chapter 3 following the recommendations of Lahey (2001a). Young (2000) also agreed that the spousal dependency credits should be repealed, but she concluded that other joint provisions that limit social welfare payments to low-income families are justified in light of the economies of scale and income sharing believed to occur within the family.

[40] Gustafsson and Bruyn-Hundt (1991: 32-33). This effect will be observed only when the rate structure is progressive. If tax rates are linear or regressive, then the incentive effect disappears or can even be reversed.

[41] See Lahey (2001a) for a detailed discussion of how the family quotient system works.

[42] For the 2003 taxation year. This exemption was delivered in the form of a personal tax credit in the amount of $1,240.

[43] Both of these credits are found in the *Income Tax Act*, section 118.

[44] *Income Tax Act*, section 122.5 (2003).

[45] An additional $82 is added to the per child amount for each of three or more children, and there is a supplement of $232 for each child under the age of 7. *Income Tax Act*, section 122.6 (2003-2004).

[46] The two credits are further reduced by reference to other tax or social assistance amounts. For example, the additional benefit for children under the age of 7 (which is $239 per child for 2004-2005) is reduced by 25 percent of child-care expenses that can be deducted in calculating income tax liability.

[47] The tax-back rates for the GST are co-ordinated with the CTB to a certain extent, but only to moderate what would otherwise be extremely high tax-back rates.

[48] *Income Tax Act*, section 63(3)(b); the limit for a child with a disability is $10,000 per year.

[49] See, for example, Connelly (1996); Bakker (1994), especially Elson at 33-45; McCaffery (1997).

[50] Some of the items include expenditures on personal care, household needs, furniture, basic telephone service, a postage stamp, religious and charitable donations, school supplies and modest levels of reading material, recreation and entertainment (HRDC 2003: 37-43).

[51] The Clinton welfare reforms replaced the AFDC with TANF (Temporary Aid to Needy Families) (Heen 1995: 194).

[52] The list of employment benefits that may be received through the workplace includes extended hospitalization, drug, nursing, dental, optical, mental health or medical care plans; education benefits such as tuition waivers; insurance coverage; employee discounts; survivor benefits; death benefits; employer-financed housing; and low interest or interest-free loans for various purposes. Many of these are tax-exempt benefits, such as benefits under employer-paid medical insurance, dental plans, or counselling services, and employer-paid moving expenses, which makes them even more valuable (*Income Tax Act*, sections 5, 6). See Appendix B for a list of income tax provisions that magnify the value of family wage benefits by exempting them from taxation.

[53] *Income Tax Act*, section 147.1 (tax treatment of contributions to employment-based registered pension plans); section 146 (tax treatment of contributions by taxpayer to own and spouse/cohabitant's RRSPs).

[54] That these provisions would have this effect or be so difficult to change is no surprise to researchers attuned to the historical construction of these benefit systems. See Michel (2003).

[55] See Lahey (2001a) Chapter 4, for a detailed account of the history and policy justifications for the current tax treatment of employment-relation benefits, and for a discussion of the policy options that can redress the implicit subsidy going to primary-earner employees at the expense of single employees.

[56] This is the solution favoured by McCaffery (1997: 134).

[57] At the same time, workers who do not qualify for EI should be permitted to a full refund of all EI premiums paid by themselves and by their employers whenever they do not have enough hours to claim EI benefits. This could be of particular value not only to marginalized workers but also to seasonal, migrant or foreign domestic workers who lose their ability to claim EI benefits when unemployment forces them to leave Canada.

[58] For detailed critiques of the NCB program and the earned income supplement in Canada, see Freiler et al. (2001); Wiegers (2002); Woolley et al. (1996). The main problems with the NCB earned income supplement are that it is limited to workers with minor children, and it is a joint provision. The U.S. earned income credit was originally proposed to ease the impact of flat-rated social security taxes on low-income workers. It has undergone several successive waves of change as the problems of correcting over-taxation by a flat rate tax within the overall structure of a joint filing system are confronted. In its current form, the U.S. EITC increases the marriage penalty and delivers very poorly targeted child-care benefits to low-income families when insufficient state-funded child-care resources exist. One study concluded that in its present form, the U.S. EITC increases the overall marriage penalty flowing from joint taxation to between US$9.9 billion and US$12.8 billion. While the credit satisfies vertical equity considerations, because it is income based and targeted at the working poor, the joint filing requirements violate principles of horizontal equity. For exhaustive analysis of the many biases that are reinforced and created in the U.S. earned income credit as it originated and as it has evolved to its present form, see Zelenak (1994); Heen (1995); Christian (1997).

[59] McCaffery (1997) made this general point in relation to the joint earned credit in the United States.

[60] The assumptions on which these simulations were based are that couple tax brackets simply double the present individual brackets and that any transferable credits were split evenly between spouses.

[61] The overall increase in women's disposable incomes is due to increases in federal child benefits that would flow from an individual system, and would have the biggest impact on women between the ages of 25 and 45. However, women of retirement age would also reap some discernable

benefit from this restructuring. The federal sales tax credit, the GIS, and provincial transfers are also significant factors. See Appendix D for details of these items. The approximate total cost of this structural change would be in the order of $11 billion, when total changes in taxes and transfers are taken into consideration.

[62] Many racially identified women have higher labour force participation rates not because they may have a higher preference for waged work, but because they have no other viable source of support. Consider these U.S. data for 1990: European American women had a participation rate of 56.4 percent; African American women had a rate of 59.5 percent; Chinese American, 59.2 percent, Filipina American, 72.3 percent. Women from other racial-ethnic groups had only slightly lower participation rates than European American women, although the Puerto Rican women's rate was the lowest at 37.2 percent (Amott and Matthaei 1996: 412).

[63] See, for example, Moran and Whitford (1996); Brown (1997).

[64] See Lahey (2001a, Appendix E, summarizing research studies that concluded that within the categories of coupled individuals, "household incomes were highest for married couples and male same-sex couples, followed by unmarried different-sex couples, and lowest for female same-sex couples." The most important of these studies is Klawitter and Flatt (1995).

[65] See Lahey (1999), Chapter 7, for further information on gay male incomes and responses to changes in the structure of income tax benefits and penalties.

[66] Leave to appeal to the Supreme Court of Canada had been granted, but the appeal was withdrawn when the specific regulation that had resulted in the Charter challenge was amended.

[67] The MBM is an estimate of the cost of a specific basket of goods and services for the year 2000 needed to stay out of poverty. The MBM uses an expansive definition of disposable income, deducting not only all income and payroll taxes but all contributions to employee pension plans, unions, health providers, as well as child support and alimony payments, costs of child care, and medical expenses. Human Resources Development Canada calculated that in 2000, 13.1 percent of the Canadian population lived below this poverty line. This poverty measure is considered to complement the LIMs and LICOs used by other departments.

[68] This simulation was carried out by retaining the current tax structure and replacing the current tax rates with those in effect in 1988, with the income brackets adjusted for inflation.

[69] See the income data discussed above; see also Lahey (2001a, Appendix E.

[70] The Ontario Social Assistance Review Committee made this recommendation in its *Transitions* report; it has never been seriously implemented. See Ontario, MCSS (1988).

[71] See, for example, Heen (1995); McCaffery (1997).

[72] For example, the Saskatchewan labour code requires that only businesses with 10 or more full-time employees (30 hours per week) have to offer part-time workers equivalent benefits, but only

if they are "eligible" part-time workers. Part-time workers become "eligible" after completing at least 390 hours of employment in 26 continuous weeks (an average of 15 hours per week), and must maintain that 15 hour per week continuously thereafter. Once those criteria are met, then part-time employees are entitled to 50 percent of the benefits provided to full-time employees under dental, group life, accidental death and drug plans, and can limit coverage to the employee only and deny family coverage. Further details can be seen at Saskatchewan Labour (nd). Other provinces, such as Ontario, do not set minimum entitlements so far as fringe benefit plans are concerned, but do prohibit employers from discriminating on the basis of marital status, gender, sexuality and race when extending benefit plans to employees. See *Employment Standards Act*, 2000, S.O. 2000, ch. 41, section 44(1). All workers, both part time and full time, are protected so far as these minimal rights are concerned: minimum wage, work hours, rest and eating period, overtime pay, paid public holidays and vacation pay, certain leaves (pregnancy, parental and emergency) and termination notice or severance pay.

[73] In the most recent survey of non-wage benefits, Statistics Canada found that only 4.9 to 23.6 percent of women part-time workers participated in benefit programs, such as life/disability, supplemental medical, or dental insurance plans or employment-based pension plans. See Statistics Canada (2003c), Table 1.6, at 29.

[74] Statistics Canada (2000b) reported that in 1999, both women and part-time workers were "much more likely" to be in non-insurable employment. Some 65 percent of all unemployed men were potentially eligible for EI benefits, and 83 percent of those eligible actually received benefits. In contrast, only 53 percent of all unemployed women and 52 percent of all unemployed part-time workers were potentially eligible, but of those two groups, only 80 percent of potentially eligible women and 52 percent of potentially eligible part-time workers actually received EI benefits. In the 2000 tax year, 57 percent of all EI benefits went to men (CCRA 2002: Table 4, all returns by age and sex, at 14).

[75] In 2000, only 44 percent of all retirement pension plan contributions and 38 percent of all RRSP contributions were made by women (CCRA 2002: Table 4, at 14).

[76] CCRA (2002). In 2000, women received only 42 percent of all EI benefits. While some commentators point to the overall increase in the number of women claiming EI under the new system, it has been shown that this increase has, in fact, been offset by the increased number of weeks of eligible employment that new women claimants must show under the new system. See MacDonald et al. (2000).

[77] Sayeed (2002) outlined the impact of the 1997 changes on survivor benefits and provided a detailed critique of how other changes made in 1997 impacted negatively on women as a class.

[78] As Justice Minister, responding to criticism that he was making divorce easier, and relaxing laws against abortion and homosexuality, on December 22, 1967 (Reported by CBC, at <cbc.ca>).

Projects Funded through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals Women's Access to Sustained Employment with Adequate Benefits: Public Policy Solutions

The 1997 Canada Pension Plan Changes: Implications for Women and Men
Adil Sayeed

Re: Working Benefits: Continuation of Non-Cash Benefits – Support for Single Mothers and Disabled Women
Tanis Doe, Doris Rajan, Claire Abbott

Women in Non-Standard Jobs – The Public Policy Challenge
Monica Townson

Living Beyond the Edge: The Impact of Trends in Non-Standard Work on Single/Lone-Parent Mothers
Marylee Stephenson

Occupational Health of Women in Non-Standard Employment
Isik Urla Zeytinoglu, Josefina Moruz, M. Bianca Seaton and Waheeda Lillevik

Women and Employment: Removing Fiscal Barriers to Women's Labour Force Participation
Kathleen A. Lahey

Making Family Child Care Work: Strategies for Improving the Working Conditions of Family Childcare Providers
Rachel Cox

Women in Own-Account Self-Employment: A Policy Perspective
Judy Bates

Self-Employment for Women: Policy Options That Promote Equality and Economic Opportunities
Jennifer Rooney, Donna Lero, Karen Korabik and Denise L. Whitehead

We Value Your Feedback

Your comments and suggestions can help us make sure our publications are useful. If you have a moment, please answer and return the following questionnaire. Thank you for your time.

Title of Report _____

1. Was the report useful to you? 1 2 3 4 5
   Not useful *very useful*

a) Which part of the report did you find most helpful?

_____

_____

b) How could it have been more useful?

_____

_____

_____

2. How did you use the report? As a tool in:

☐ Policy development ☐ Policy research ☐ Advocacy

☐ Other _____

3. Are you affiliated with:

☐ Women's Organisations ☐ Federal Government

☐ Other non-governmental organisations ☐ University/college

☐ Provincial/Territorial Government ☐ Municipal Government

☐ Other: _____

Please return this questionnaire by mail or fax to:

Status of Women Canada
Research Directorate
McDonald Building
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario
K1P 1H9

Fax (613) 995-4800

Les femmes et l'emploi : Abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail

Kathleen A. Lahey

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Les femmes et l'emploi : Abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail

par

Kathleen A. Lahey

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Novembre 2005

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Lahey, Kathleen Ann
Les femmes et l'emploi : abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail / par Kathleen A. Lahey.

Également disponible sur l'Internet.
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Women and employment: removing fiscal barriers to women's labour force participation.
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 0-662-69324-8
No de cat.: SW21-122/2005

1. Marché du travail – Canada – Différences entre les sexes.
2. Marché du travail, Effets de l'impôt sur le – Canada.
3. Travail précaire – Canada – Différences entre sexes.
4. Politique fiscale – Canada.
5. Femmes – Travail – Canada.
6. Discrimination à l'égard des femmes – Canada.
7. Division sexuelle du travail – Canada.
8. Analyse différenciée selon les sexes – Canada.
I.Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre.
III. Titre: Women and employment: removing fiscal barriers to women's labour force participation.

HD6099.L33 2005 336.2'0082'09171 C2005-980242-1F

Gestion du projet : Vesna Radulovic et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Traduction : Lexi-tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322

Le document est également téléchargeable à partir du site de Condition féminine Canada, à l'adresse < http ://www.swc-cfc.gc.ca/ >.

RÉSUMÉ

Les Canadiennes ont encore un revenu inférieur à celui des hommes, tout au long de leur vie. Elles continuent également d'occuper, dans des proportions nettement supérieures, des emplois peu ou pas rémunérés, à temps partiel ou d'autres types d'emplois irréguliers. Dans l'étude qui suit, nous verrons comment les politiques budgétaires canadiennes renforcent en fait les nombreux obstacles sociaux, économiques et juridiques qui diminuent les chances des femmes d'accéder à des emplois à temps plein aussi bien rémunérés que ceux des hommes; nous examinerons en outre les changements structuraux qui seront nécessaires pour abolir ou amenuiser les embûches à l'activité des femmes dans le marché du travail. L'auteure recommande quatre changements structuraux simultanés pour ouvrir toutes grandes les portes du travail aux femmes : refondre toutes les dispositions applicables aux conjoints à l'intérieur des lois fiscales et afférentes à l'aide sociale pour en faire des dispositions à application individuelle; autoriser les soutiens secondaires à déduire les frais réels liés au travail; réduire le taux marginal d'imposition pour les personnes à faible revenu et éliminer les préjudices qu'imposent aux travailleuses les règles en matière d'avantages sociaux, d'assurance-emploi et de régimes de retraite. Advenant l'absence de volonté politique d'adopter ces mesures, l'auteure propose l'adoption d'un crédit d'impôt sur les revenus gagnés pour les soutiens secondaires, qui amoindrirait quelque peu les barrières fiscales à l'activité des femmes dans le marché du travail. Cette mesure fiscale est primordiale pour faire contrepoids à l'implacable pression qui oblige les femmes à faible revenu à remplacer des emplois rémunérés par du travail non rémunéré.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES iii

LISTE DES ACRONYMES iv

PRÉFACE v

REMERCIEMENTS vi

SOMMAIRE vii

1. OÙ SE TROUVENT LES OBSTACLES À L'ACTIVITÉ DES FEMMES DANS LA STRUCTURE DES MARCHÉS, DE LA CULTURE ET DE L'ÉTAT? ... 1
   - Discrimination fondée sur le sexe dans le marché du travail 4
   - Stéréotypes sexuels d'origine culturelle 6
   - Réglementation du marché du travail 8
   - Discrimination voilée dans les politiques fiscales de l'État 9

2. OBSTACLES FISCAUX AU TRAVAIL RÉMUNÉRÉ DES FEMMES 12
   - Traitement réservé aux femmes dans les politiques fiscales 13
   - Le calcul économique imposé aux femmes 14
   - Liens entre le sexe et la structure des programmes d'impôt et d'aide sociale 17
   - Incidence de l'impôt sur le revenu 22

3. ABOLITION DES OBSTACLES FISCAUX À LA PARTICIPATION DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL : OPTIONS STRATÉGIQUES 32
   - Refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux individus 34
   - Déduction des frais engagés par les soutiens secondaires 47
   - Réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus 54
   - Abolition des idées préconçues en matière d'avantages liés à l'emploi 55
   - Nouveau crédit d'impôt sur les revenus gagnés 57
   - Conclusions 62

4. ÉVALUATION DES OPTIONS POSSIBLES : INCIDENCE DE LA RÉPARTITION ET DIVERSITÉ 63
   - Refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux particuliers 64
   - Déduction des frais liés à un travail secondaire 70
   - Réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus 72
   - Abolition des idées préconçues en matière d'avantages sociaux 75
   - Nouveau crédit d'impôt sur les revenus gagnés 79
   - Conclusions 82

ANNEXES

A Subventions fiscales destinées au soutien des conjointes et conjoints dépendants sur le plan économique, 2004 84
B Dispositions fiscales qui procurent un revenu familial aux couples ou qui augmentent ce revenu, 2004 85
C Dispositions fiscales relatives au partage de revenus ou de biens avec une conjointe ou un conjoint, 2004 87
D Décomposition des variations du revenu disponible moyen des femmes produisant une déclaration personnelle – selon l'âge, canada 2004 89
E Base de données et modèle de simulation de politique sociale 90

BIBLIOGRAPHIE 91

NOTES 100

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

1 Incidence sur les cotisations au RPC ou à la RRQ de la méthode modifiée de calcul, Canada 2004 78

Figures

1 Revenu total moyen selon l'âge et le sexe, Canada 2004 2

2 Incidence des déclarations conjointes sur le revenu total selon l'âge et le sexe, Canada 2004 65

3 Incidence des déclarations conjointes sur le revenu disponible selon l'âge et le sexe, Canada 2004 65

4 Revenus comparés avant impôt selon l'âge et le sexe : régime actuel d'imposition conjointe et éventuel régime d'imposition individuelle, Canada 2004 66

5 Revenus disponibles comparés selon l'âge et le sexe : régime actuel d'imposition conjointe et éventuel régime d'imposition individuelle, Canada 2004 66

6 Variation du revenu total et disponible suivant le régime actuel et un régime d'imposition individuelle selon l'âge et le sexe, Canada 2004 67

7 Simulation de la répartition des avantages découlant d'une déduction des frais liés à l'emploi, Canada 2004, ... 71

8 Variation du revenu disponible résultant de la déduction consentie aux soutiens secondaires selon l'âge et le sexe, Canada 2004 72

9 Incidence de l'application des tables d'impôt fédérales de 1988 selon l'âge et le sexe, Canada 2004 73

10 Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés (Option 1) selon l'âge et le sexe, Canada 2004 79

11 Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés (Option 2 – destiné aux soutiens secondaires) selon l'âge et le sexe, Canada 2004 80

12 Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés selon le sexe, Canada 2004 81

LISTE DES ACRONYMES

AAC	Allocation au conjoint
AE	Assurance-emploi
AFAI	Alliance canadienne féministe pour l'action internationale
AFDC	Aid to Families with Dependent Children
ARC	Agence du revenu du Canada
BD/MSPS	Base de données et modèle de simulation de politique sociale
CCCSF	Conseil consultatif canadien sur la situation des femmes
CDC	Commission du droit du Canada
CIRG	Crédit d'impôt sur les revenus gagnés
CRESF	Commission royale d'enquête sur la situation de la femme
FRR	Fonds de revenu de retraite
JOBS	Job Opportunity and Basic Skills
MFR	Mesure du faible revenu
MPC	mesure du panier de consommation
MSSC	ministère des Services sociaux et communautaires
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PFCE	Prestation fiscale canadienne pour enfants
PNE	Prestation nationale pour enfants
REER	Régime enregistré d'épargne-retraite
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada (anciennement DRHC, Développement des ressources humaines Canada)
RPC	Régime de pensions du Canada
RPDB	Régime de participation différée aux bénéfices
RRQ	Régime de rentes du Québec
SFR	Seuil du faible revenu
SRG	Supplément de revenu garanti
SV	Sécurité de la vieillesse
TANF	Temporary Aid to Needy Families
TPS	Taxe sur les produits et services

PRÉFACE

Une bonne politique publique est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, responsables de l'élaboration des politiques et analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche a été proposé et préparé en réponse à un appel de propositions lancé en septembre 2000 et qui avait pour thème *L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages adéquats : solutions sous forme de politiques gouvernementales*. D'autres projets de recherche financés par Condition féminine Canada sur ce thème examinent notamment des questions telles que les options stratégiques pour les femmes qui occupent des emplois atypiques, et l'appui accordé aux mères seules et aux femmes handicapées et la santé au travail.

Une liste complète des projets de recherche financés dans le cadre de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

L'auteure remercie Condition féminine Canada pour l'aide financière obtenue. Les activités de recherche ont également bénéficié de la contribution du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (subvention 410-01-1197) et de la Faculté de droit de l'Université Queen's.

SOMMAIRE

Les Canadiennes ont encore un revenu inférieur à celui des hommes, tout au long de leur vie. Elles continuent également d'occuper, dans des proportions nettement supérieures, des emplois peu ou pas rémunérés, à temps partiel ou d'autres types d'emplois irréguliers. Certes, leur revenu moyen a gagné quelques points au cours des 20 dernières années, mais les écarts entre elles et les hommes pour ce qui est du revenu et des emplois occupés sont restés affolants.

Dans l'étude qui suit, nous verrons comment les politiques budgétaires canadiennes renforcent en fait les nombreux obstacles sociaux, économiques et juridiques qui diminuent les chances des femmes d'accéder à des emplois à temps plein aussi bien rémunérés que ceux des hommes. Nous scruterons à la loupe cinq des principales caractéristiques structurales du régime fiscal et d'aide sociale afin de démontrer comment elles poussent les femmes à « choisir » des formes d'emploi peu ou pas rémunérées pour optimiser le bien-être de leur famille, comme les mesures de calcul qui font du couple d'adultes l'unité de base aux fins des politiques fiscales (c'est le cas notamment pour le crédit pour conjoint à charge, les limites liées au revenu conjoint pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants, ou encore le crédit de taxe sur les produits et services. À cela s'ajoutent l'exonération fiscale pour le travail non rémunéré, la pénurie de services de garde de qualité et l'impossibilité de déduire les coûts multiples qui font en sorte qu'il est souvent moins rentable pour les femmes de travailler contre un salaire que de travailler gratuitement, les taux vertigineux de récupération prévus par les programmes d'aide sociale et les taux relativement élevés d'impôt sur les revenus secondaires. L'effet cumulé de ces facteurs force les femmes à se confiner dans leur rôle de soutiens secondaires et à entretenir un lien beaucoup plus élastique, plus fragile avec le marché du travail rémunéré.

Le document s'intéresse à cinq changements structuraux possibles pour abolir les obstacles qui freinent l'activité des femmes dans le marché du travail, en examinant leur incidence sur celles qui sont doublement désavantagées à cause de leur race, de leur origine ethnique, de leur situation familiale, de leur orientation sexuelle ou d'un handicap. Lorsque le gouvernement canadien sera enfin prêt à prendre des mesures fermes pour supprimer les obstacles et libérer les femmes des jougs qui les réduisent à l'indigence, il aura tout intérêt à agir simultanément sur les quatre fronts proposés :

- refonte de toutes les dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'avantages afin qu'elles soient applicables de façon distincte;
- autorisation des soutiens secondaires à déduire les frais réels liés au travail;
- réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus;
- élimination des préjudices que font subir aux femmes les règles en matière d'avantages sociaux, d'assurance-emploi et de régimes de retraite.

En attendant l'émergence d'une volonté politique d'agir de la sorte, le Canada devrait à tout le moins mettre en vigueur un crédit d'impôt sur les revenus gagnés au bénéfice de tous les soutiens secondaires, à large portée pour y donner accès non seulement aux femmes vivant

en couple, mais également aux chefs de famille monoparentale, aux prestataires de l'aide sociale et à celles et ceux qui cessent de recevoir des prestations, ainsi qu'aux personnes dont le revenu est inférieur à la mesure du panier de consommation. Seul un régime de crédit aussi large pourra faire contrepoids à l'implacable pression qui oblige les femmes à faible revenu à remplacer leur travail rémunéré par du travail non rémunéré.

1. OÙ SE TROUVENT LES OBSTACLES À L'ACTIVITÉ DES FEMMES DANS LA STRUCTURE DES MARCHÉS, DE LA CULTURE ET DE L'ÉTAT?

L'économie canadienne est forte et productive, et les femmes qui y vivent comptent parmi les plus privilégiées si on compare leur situation à celle de leurs consoeurs dans le monde. Malgré cette situation enviable, une analyse poussée de la situation économique des Canadiennes fait ressortir des écarts criants entre leur revenu moyen et celui des hommes. Quand elles arrivent au milieu de la vingtaine, les jeunes femmes touchent des revenus nettement inférieurs à ceux de leurs congénères masculins, et l'écart ne fait que s'élargir à mesure qu'elles acquièrent de l'expérience et des connaissances. Une fois parvenues à ce qui est considéré comme étant les années les plus rémunératrices, elles enregistrent un revenu moyen au-dessous de 70 % de celui des hommes au même moment (Lahey 2001b :10, fig.1). L'importance de l'écart apparaît tellement infranchissable qu'on peut, sans risque de se tromper, affirmer que les femmes et les hommes vivent dans des économies séparées.

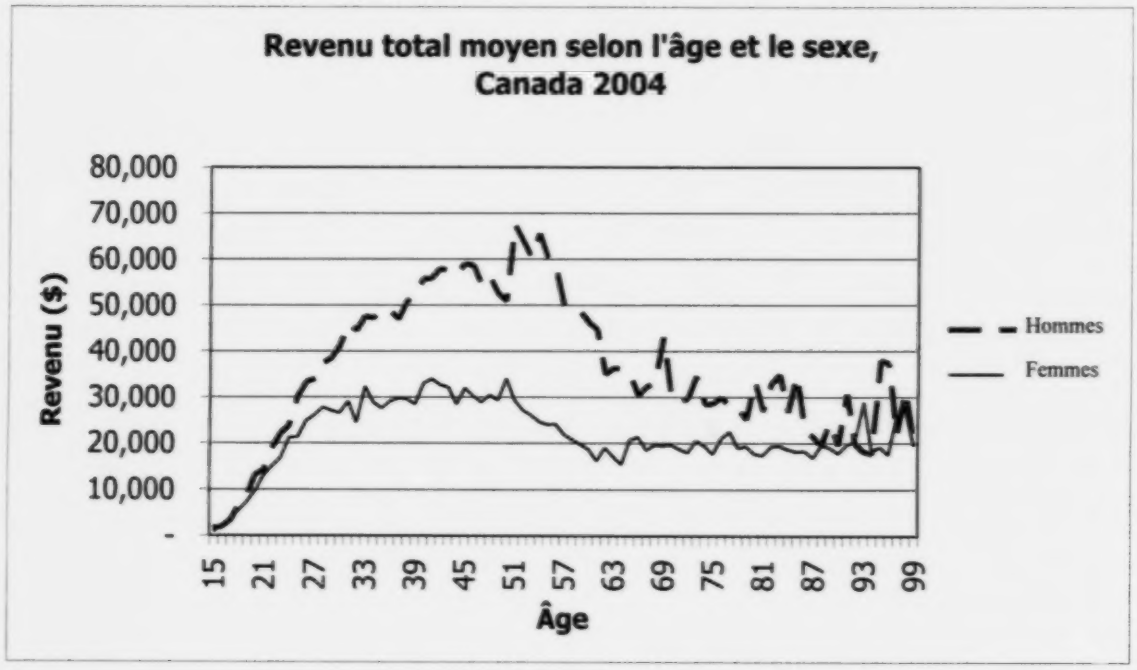
Les femmes n'ont pourtant pas subi ces différenciations des conditions économiques selon le sexe sans sourciller. Les Canadiennes luttent pour leurs droits au travail et à l'équité salariale depuis une centaine d'années. Déjà dans les années 1920, des Canadiennes et d'autres femmes ailleurs dans le monde avaient réussi à faire remettre en question la pratique consistant à remettre un « salaire familial » aux hommes et, au début des années 1950, elles ont obtenu l'adoption des premières lois officielles sur les salaires égaux. Au cours des années 1980 et 1990, ces lois ont été étayées par la reconnaissance des droits de la personne et les interdictions constitutionnelles de toute forme de discrimination fondée sur le sexe ou la situation familiale, ainsi que par les lois sur l'équité salariale. Si cet activisme de longue haleine a quelque peu contribué à resserrer les écarts entre les revenus des hommes et des femmes entre les années 1950 et le début des années 1980, le rythme des progrès a ralenti au cours des 10 ou 15 dernières années, ce qui donne à penser qu'on n'a pas réussi à éliminer certains des facteurs à l'origine de cet écart.

Par conséquent, même de nos jours, les femmes n'ont pas encore réussi, à aucun moment de leur vie, à toucher des revenus moyens égaux à ceux des hommes. Pire encore, malgré le rétrécissement de l'écart amorcé dans les années 1980 et au début des années 1990, le mouvement en sens inverse n'a eu de cesse depuis. Non seulement les femmes continuent-elles d'être confinées à une économie parallèle : elles s'appauvrissent de plus en plus à chaque année qui passe. Même l'espoir que génèrent les indicateurs qui pointent vers une amélioration de leur situation, notamment, l'écart moins grand des salaires entre les hommes et les femmes qui travaillent à temps plein, est atténué par l'accès moins facile des femmes à des emplois à temps plein et le virage inévitable vers le travail à temps partiel (Townson 2000 :1-7; CFC 2000).

La figure 1 illustre l'écart qui sépare actuellement les revenus moyens. En 2004, le revenu moyen des femmes de 25 ans était de 21 236 $[1], ce qui représente 70 % seulement du revenu moyen des hommes du même âge (30 260 $). À 50 ans, l'âge auquel les femmes ont gagné le plus en 2004, leur revenu moyen avait en fait chuté à 67 % de celui des hommes (34 367

contre 50 862 pour les hommes). Les hommes de 51 ans, âge auquel leur salaire était le plus élevé en 2004, celui des femmes avait déjà entamé son inéluctable chute, alors qu'il ne cessait de croître chez leur confrère. Par conséquent, les femmes de 51 ans, soit une année seulement après avoir atteint le sommet sur le plan du revenu à vie, avaient un revenu moyen qui atteignait tout juste 43,6 % de celui des hommes. Le revenu des femmes excédait celui des hommes dans 2 groupes en 2004 : chez les femmes de 16 et 17 ans, et chez celles de 92 à 94 et 97 ans.

Figure 1



Comment expliquer que les femmes soient restées aussi pauvres après 80 années au moins d'activisme politique et social sans cesse plus intense autour des questions touchant les femmes, l'amélioration de l'éducation, le foisonnement de possibilités dans tous les domaines et leur présence accrue parmi la main-d'oeuvre rémunérée? Les économistes et sociologues s'entendent pour dire qu'aucun facteur en particulier ne peut expliquer l'écart inébranlable au chapitre du revenu ni la stratification selon le sexe du marché du travail dans son ensemble. En règle générale, les analystes relèvent tout un éventail de facteurs pouvant influencer les femmes à entreprendre un travail rémunéré (taux d'activité dans le marché du travail) et leur revenu. La principale coupable de cette faiblesse endémique des revenus semble être l'instabilité de leurs liens avec le travail rémunéré. La notion de lien avec le marché du travail est parfois associée à l'élasticité du taux de participation, qui dénote à quel point la situation relative à l'emploi est fragile aux facteurs externes comme les taux d'imposition. Plus ce lien est élastique, plus la situation liée à l'emploi sera perméable aux variations des facteurs externes.

De multiples facteurs influent sur les taux d'activité : l'âge; la classe économique d'origine; la scolarité; la situation familiale; l'état de santé physique et mentale; la race; la situation relative à l'immigration; l'orientation sexuelle; le nombre d'enfants et leur âge; la disponibilité et le prix des services de garde; la scolarité du mari; le revenu du mari; la discrimination fondée sur le sexe dans le marché du travail; l'attitude culturelle à l'égard du travail des femmes; les stéréotypes sexuels (Ruggles 1990 : chap. 1-4). Certains facteurs comme l'âge jouent autant pour les femmes que pour les hommes, mais leur incidence diffère selon le sexe, et on pourrait en dire autant de la majorité des autres facteurs.

Parmi tous les facteurs en jeu se distinguent trois grandes forces générales qui contribuent à la faiblesse constante du revenu des femmes et à leur lien plus élastique avec le monde du travail rémunéré. Les opinions varient au sujet de l'importance relative de chacun des facteurs qui, dans les faits, varie en importance selon l'étape de vie d'une femme en particulier. Le plus important facteur demeure la discrimination au chapitre de l'accès au travail rémunéré et à un juste salaire pour les femmes. La discrimination touche les employées qui touchent un salaire ou un traitement aussi bien que les femmes qui sont propriétaires de leur propre entreprise, qui sont partenaires dans une entreprise, qui travaillent à contrat en autonome ou encore celles qui ont démarré leur propre affaire. La discrimination directe va étroitement de pair avec l'effet incessant des stéréotypes sexuels sur la participation des femmes au marché du travail rémunéré. Les attitudes culturelles influent sur le revenu, le type d'emplois disponibles, l'atmosphère au travail et de nombreux autres facteurs empiètent sur l'accès des femmes à un travail rémunéré, leur capacité à conserver un emploi rémunéré et leur revenu. Bien des initiatives stratégiques d'envergure ont vu le jour qui visaient à inverser les effets de la discrimination directe et des stéréotypes, mais ces problèmes restent toujours à éradiquer.

Le troisième facteur est plus difficile à cerner. De plus en plus de politiques publiques qui proposent des incitatifs fiscaux pour le travail non rémunéré et des pénalités fantômes liées au travail rémunéré ont influencé de façon occulte le comportement des femmes par rapport au marché du travail. Ces incitatifs et ces pénalités, qui émaillent la loi de l'impôt et d'autres politiques fiscales (règles de l'aide sociale, politiques afférentes aux pensions, prestations de garde d'enfants et régimes de l'assurance-emploi), orientent les choix professionnels des femmes parce qu'ils subventionnent, directement ou non, le travail domestique non rémunéré, ou parce qu'ils imposent des coûts indirects aux femmes qui choisissent de travailler contre rémunération. Un nombre croissant de rapports de recherches soutiennent que les femmes entretiennent de toute façon un lien beaucoup plus ténu à l'égard du travail rémunéré. De ce fait, elles sont beaucoup plus vulnérables à l'incidence de ces incitatifs et de ces pénalités étant donné leur revenu qui est de loin inférieur à celui des hommes en général et les stéréotypes sexuels bien ancrés qui incitent plus de femmes à « opter » pour le travail non rémunéré.

Le chapitre qui suit décrit le rôle de chacun de ces facteurs sur la participation des femmes au marché du travail. Le point central de la présente étude, les incitatifs et pénalités fiscaux influant sur le travail rémunéré des femmes, sera approfondi dans les chapitres suivants. La prémisse de base est la suivante : les gouvernements ont le pouvoir d'interdire certains comportements discriminatoires du marché, mais ils doivent également, avec la même

rigueur, examiner les incidences de leurs lois en matière de fiscalité (lois en matière d'imposition et d'aide sociale, et autres mesures afférentes aux dépenses) afin d'éliminer, dans le cadre législatif, tout ce qui empêche d'assurer la sécurité économique de l'ensemble de la population, un objectif qui englobe l'accès égal à des emplois rémunérés et à une rémunération égale pour les femmes.

Nous entamerons le chapitre par un survol de l'imposant corpus de recherche qui traite des facteurs généraux influant sur les taux d'activité des femmes dans le marché du travail rémunéré, avec un regard plus particulier sur les principales structures juridiques qui modulent ces forces. Le chapitre 2 décrit en détail de quelle façon les mesures fiscales incitent indûment les femmes à opter pour un travail non rémunéré et imposent des pénalités à celles qui choisissent un travail rémunéré.

Discrimination fondée sur le sexe dans le marché du travail

La position désavantageuse des femmes en matière économique, tout au long de leur vie, est largement attribuable à la discrimination qui a cours dans le marché du travail rémunéré. D'entrée de jeu, elles sont victimes de discrimination au chapitre de l'embauche et des partenariats d'affaires, ce qui déjà réduit leurs chances d'obtenir un revenu. À cause de cette dépréciation de la valeur du travail des femmes, même celles qui ont accès à un travail lucratif doivent se contenter d'un taux de rémunération de loin inférieur à celui des hommes[2].

La faiblesse des revenus des femmes est le fruit de divers phénomènes interreliés : obstacles liés au sexe bloquant l'accès à un travail rémunéré; ségrégation professionnelle; bas salaires; conflits d'horaires entre famille et travail; difficulté à quitter des emplois à temps partiel, saisonniers ou intermittents; accès de moins en moins facile à du travail à temps plein; valeur inférieure des avantages liés à l'emploi pour les femmes; incidence différente des hausses du chômage pour les hommes et les femmes; incapacité des régimes d'assurance-emploi (chômage) à combler les besoins des femmes[3]; difficultés à obtenir du financement à risque pour les femmes propriétaires d'entreprises (Forssén et Hakovirta 2000 : 13; Solera 2000 : 8; Freiler *et al.* 2001 : 65; Bruegel 1983 : 131; Townson 2000 : 6; Lister 1990 : 463).

Il existe diverses mesures des effets de la discrimination dans le marché du travail rémunéré, mais l'une des plus importantes est le taux d'activité. En 1974, le taux d'activité des femmes en âge de travailler se situait à 51,4 % seulement, et il avait grimpé à tout près de 62 % en 1991. Malgré cette hausse importante, deux facteurs permettent de présumer que les femmes désireuses de travailler continuent de subir de la discrimination. Tout d'abord, ce pourcentage a très peu augmenté depuis, se situant à tout juste 62 % en 2003 (tous groupes d'âge confondus). De plus, le taux d'activité des Canadiens est demeuré beaucoup plus élevé tout au long de cette période (il culmine à 93 % pour les hommes au plus fort de leurs années d'activité). Le taux d'activité des hommes varie également à mesure qu'ils avancent en âge ou selon qu'ils sont mariés ou non, mais de façon beaucoup moins marquée que chez les femmes (Neft et Levine 1997; Statistique Canada 2003a, b).

De nombreux facteurs précis peuvent influer sur la situation relative à l'emploi, mais il faut toujours tenir compte des taux cumulés d'emploi et d'activité pour dégager les variations dans les niveaux d'accès des femmes à un travail rémunéré ou à un travail autonome à un moment ou à un endroit donnés.

Les écarts salariaux constituent un autre indicateur essentiel de l'incidence de la discrimination en matière d'accès à du travail rémunéré. Le revenu moyen des femmes atteint à peine 65 % de celui des hommes. Même celles qui travaillent à temps plein empochent à peine 80 % de ce que les hommes gagnent[4]. Les facteurs à l'origine de cet écart salarial persistant sont multiples, et la plupart découlent de comportements discriminatoires profondément ancrés en milieu de travail. Au Canada, les femmes titulaires d'un poste parmi les mieux rémunérés forment toujours un groupe très restreint (20 % en 1990); elles sont plutôt les championnes des emplois les moins rémunérateurs, soit 73 % en 1990 (Neft et Levine 1997 : 227). On les trouve beaucoup moins souvent dans les secteurs d'emploi à haut rendement, avec le salaire à l'avenant, au sein d'équipes de travail autogérées ou à l'emploi d'entreprises étrangères, qui souvent offrent de meilleurs salaires, et elles travaillent moins d'heures par semaine que leurs confrères qui travaillent à temps plein. Les femmes cumulent moins d'années d'expérience pertinente que les hommes du même âge, l'écart à ce chapitre étant généralement hautement proportionnel au temps passé hors du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants en bas âge ainsi qu'à la rareté des services de garde (Statistique Canada 2002).

Cette disparité des revenus se trouve accentuée par le ghetto des emplois à temps partiel, beaucoup plus accueillant pour les femmes que pour les hommes. Depuis la fin des années 1970, elles comptent pour 70 % environ de la main-d'oeuvre à temps partiel. En 2002, 28 % de toutes les salariées travaillaient moins de 30 heures par semaine, alors que 11 % seulement des hommes travaillaient à temps partiel. La plupart des femmes travaillent à temps partiel parce qu'elles ne trouvent pas d'emploi à temps plein. Certaines affirment que c'est un choix qu'elles font pendant la période où leurs enfants sont jeunes, mais elles font ce choix vraisemblablement parce qu'elles n'ont pas vraiment de solutions de rechange. Fait notoire, plus de 20 % des employées à temps partiel interrogées en 2002 déclaraient ne pas travailler à temps plein pour s'occuper de membres de leur famille, alors que 2 % seulement des hommes avaient sciemment fait ce choix[5].

Le fossé entre travail à temps plein et travail à temps partiel a diverses conséquences, dont la perte d'expérience professionnelle, l'inégalité en matière d'accès aux prestations d'emploi et l'impossibilité de percevoir des prestations maximales de programmes publics tels que l'assurance-emploi. Ces conséquences ne font qu'exacerber les écarts entre les salaires et les revenus (Statistique Canada 2002 : 42).

Que l'on analyse les écarts au chapitre des revenus et des salaires sous l'angle de la répartition inégale entre travail à temps partiel et travail à temps plein, ou entre travail rémunéré ou non rémunéré, ou plutôt sous l'angle des antécédents professionnels, la conclusion est toujours la même : les différences sont fondées sur le sexe. Il ne s'agit pas de différences « objectives » qui pourraient justifier, d'un certain point de vue, l'abonnement historique des femmes à des revenus inférieurs. Même Statistique Canada a dû se résoudre à

admettre « qu'une partie importante de l'écart salarial entre les Canadiens et les Canadiennes échappe encore à toute explication » (Statistique Canada 2002 : 42).

Stéréotypes sexuels d'origine culturelle

Le milieu de la recherche estime depuis longtemps que les facteurs, autant ceux qui sont facilement explicables que ceux qui échappent à toute logique, à l'origine des écarts marqués entre les revenus et les salaires des femmes et des hommes résultent de stéréotypes sexuels et d'attitudes culturelles qui justifient et renforcent l'accès restreint des femmes au travail rémunéré et à des revenus égaux. Le terme *travail* suscite des attentes différentes selon le sexe, les hommes étant perçus comme des « soutiens de famille », alors qu'il est tout à fait normal que les femmes se confinent au bénévolat non rémunéré ou, tout au plus, à des emplois leur procurant un salaire négligeable (Teghtsoonian 1995 : 429; Forssen et Hakovirta 2000 : 9). Ce qu'on entend par le mot *travail* est largement défini par des structures influencées par des concepts masculins. Qui plus est, la montée des mouvements syndicaux, dont on aurait pu attendre une sensibilité accrue aux questions liées aux sexes dans les débats entourant les milieux de travail, a plutôt engendré une désorganisation des milieux de travail féminins, justement parce qu'elle était dominée par des concepts masculins (Bruegel 1983 : 131).

Jan VanDenBerg (2001) exprime en termes très imagés comment les facteurs et les stéréotypes culturels ont conduit à la « portabilité des services » et à la « prime au mariage », responsables de l'accès privilégié à la richesse et aux possibilités pour les hommes hétérosexuels qui ont une femme active dans le secteur domestique non rémunéré de l'économie.

> *[Traduction]* La « femme-servante » fait les courses et vaque aux tâches quotidiennes, permettant ainsi au « mari-employé idéal » de consacrer les longues heures de travail que les sociétés exigent de leurs hauts salariés sans sombrer dans la folie. Le mari peut travailler de dix à quinze heures par jour sans pour autant sacrifier l'amour, le foyer, les enfants, l'approbation sociale et les vêtements propres. Sa vie est tout à fait saine. Il peut trimbaler avec lui sa bulle de santé partout au pays, sans aucun problème. Non seulement la femme-servante est-elle prête à déménager au moindre claquement des doigts, mais encore s'occupera-t-elle d'acheter la nouvelle maison et de faire les boîtes.
>
> Le célibataire ou l'homme dont la femme travaille est obligé de faire le ménage, de consacrer une réelle énergie pour maintenir son équilibre affectif, de consacrer plus de temps à trouver une épouse, à déménager ses pénates, à faire des compromis selon l'endroit où sa femme travaille, etc.
>
> Pourtant, les femmes qui tentent de maintenir l'horaire de travail exigé par les sociétés en demeurant célibataires craquent après des années de vie sexuelle conflictuelle, de lacunes sur le plan du soutien émotionnel intime, de solitude, de dérision sociale et d'ostracisme. Celles qui choisissent de se marier explosent pour cause de surmenage et de résistance conjugale.

La mise au jour de ces stéréotypes sexuels acceptés révèle les nombreuses ramifications des croyances culturelles qui gratifient les hommes d'une « bulle de portabilité des services » et qui en imposent la production aux femmes. Essentiellement, la culture canadienne confine les femmes à un rôle de dépendance, et les valeurs culturelles qui étayent cette vision sont légion. Il en découle non seulement une affectation inégale du revenu à l'intérieur des ménages (Lister 1990 : 450; Woolley *et al.* 1996), mais également une fragmentation de l'effort de travail des femmes, responsables en grande partie des activités domestiques non rémunérées : soins aux enfants et aux personnes âgées; entretien de la maison; magasinage; cuisine; intendance des enfants et du fonctionnement du foyer; organisation des activités rémunérées en fonction de ces responsabilités (Lister 1990 : 457). Dans la pensée populaire, les soins donnés aux enfants et toutes les autres tâches non rémunérées relèvent du domaine « privé » et sont le fruit d'un « choix », et les femmes qui tentent de concilier travail rémunéré et non rémunéré font face à des réactions très mitigées, alors que la plupart des hommes jouissent d'un appui non équivoque (Freiler *et al.* 2001 : 66).

Lorsque survient un divorce ou une séparation, il y a des conséquences sur la répartition du travail non rémunéré selon le sexe et, partant, sur la différenciation des rôles sociaux. En effet, la rareté des services de garde et des mesures pour soulager le fardeau des tâches non rémunérées fragmente encore plus l'effort de travail des femmes après une séparation ou un divorce. Les mères monoparentales doivent constamment composer avec cette fragmentation accrue.

Ce faisceau complexe de facteurs culturels façonne les caractéristiques économiques du travail des femmes. Ainsi, les femmes évoluent actuellement dans un contexte professionnel stratifié, malgré des revenus généralement plus élevés; elles occupent beaucoup plus souvent des emplois à temps partiel que les hommes, tout au long de leur vie, de sorte que les avantages liés à l'emploi ne sont pas aussi rémunérateurs; les femmes ont en outre tendance à occuper des emplois qui les obligent à travailler beaucoup plus que les hommes pour la même rétribution (König *et al.* 1995 : 350); le fardeau du double emploi pousse encore plus les femmes à opter pour un travail non rémunéré et, enfin, elles se retrouvent souvent au niveau d'entrée lorsqu'elles reprennent leur carrière rémunérée après l'avoir interrompue pour vaquer à leurs obligations familiales (Bruegel 1983 : 131). D'autres facteurs culturels, notamment les attitudes à l'égard des congés paternels, les horaires scolaires des enfants ou des vacances, les heures d'ouverture des magasins influent aussi sur l'organisation de l'emploi du temps des femmes entre travail rémunéré et travail non rémunéré (Gustafsson et Bruyn-Hundt 1991 : 53).

Les croyances profondément enracinées qui alimentent les stéréotypes sur les rôles dévolus aux femmes et aux hommes jouent toujours un rôle important sur l'accès des femmes à des emplois rémunérateurs. Les stéréotypes entretenus concernant les femmes au travail, les rôles parentaux, les mères au travail, les pères au travail, le type de travail que devraient faire les femmes, leur compétence, l'importance du travail pour les femmes (comparativement aux hommes) et le fait qu'on préfère transiger avec des hommes dans maintes situations sont autant de facteurs qui façonnent la vie professionnelle des femmes.

Les stéréotypes sexuels et les attitudes culturelles renforcent la discrimination directe en matière de travail et de salaires, car ils légitiment les préjudices professionnels et sociaux qui

nuisent aux femmes pour ce qui est du travail à temps plein, annuel et bien rémunéré, de même que les préjugés favorables au travail à temps plein, annuel et bien rémunéré pour les hommes. Par conséquent, les femmes victimes de ces obstacles discriminatoires doivent se résoudre à occuper un travail à temps partiel. Celles qui n'arrivent pas à trouver un travail rémunéré annuel se rabattent en général sur un travail rémunéré saisonnier ou temporaire. Qu'elles soient employées ou travailleuses autonomes, les femmes touchent des avantages beaucoup moins intéressants que les hommes, tout simplement parce que leur revenu est inférieur. Et même si elles ont droit à des avantages relativement comparables, ils sont loin d'avoir la même valeur que le salaire plus élevé d'un conjoint dont le régime familial fourni par leur employeur ou celui de leur assureur leur procure la même couverture. Les stéréotypes sexuels entravent l'accès aussi bien à l'emploi qu'aux revenus d'entreprise. Les femmes entrepreneures représentent l'une des catégories en plus forte croissance au pays. De 1985 à 1995, leur nombre a crû de 25 % (3 fois plus de femmes que d'hommes ont démarré une entreprise). Si les femmes obtiennent un taux de succès de loin supérieur à celui de leurs confrères dans le monde des affaires, leurs recettes brutes et leurs profits nets sont néanmoins beaucoup moins élevés. Cet écart serait imputable aux niveaux de capitalisation et à la difficulté des femmes à attirer des clients. Il faut également souligner que l'intérêt croissant des femmes à l'égard de l'entreprenariat résulte en partie des taux de chômage plus élevés et des offres limitées d'emploi à temps plein dans les secteurs du travail rémunéré et salarié. Les lignes directrices en matière d'égalité d'accès au crédit et les dispositions des lois fédérales sur les droits de la personne qui interdisent toute forme de discrimination à l'égard des femmes dans les politiques des banques en matière de prêts ne semblent avoir eu aucun effet positif notable sur l'accès des femmes à du capital de risque[6].

De toute évidence, l'incidence des différents facteurs culturels varie d'une femme à l'autre. La race, l'identité culturelle, le rang social, l'orientation sexuelle, l'état de santé et l'âge, pour ne nommer que quelques-uns des autres facteurs potentiellement à l'oeuvre, peuvent aussi agir sur l'effort de travail des femmes. Toutes ces caractéristiques peuvent contribuer à éloigner encore plus les femmes du travail annuel et à temps plein qui ouvre droit à des prestations maximales, et les condamner à des emplois marginaux, mais des sous-modèles sont associés à certaines identités raciales et à d'autres facteurs qui donnent lieu à des préjugés et à des stéréotypes bien distincts.

Réglementation du marché du travail

La discrimination directe et la recrudescence des stéréotypes sexuels sont toutes deux le produit des relations de travail dans le marché. Au Canada, les gouvernements employeurs sont soumis à des normes plus rigoureuses par les lois sur l'équité en emploi, mais c'est tout. Autrement, ils ne sont pas assujettis à des normes supérieures à celles imposées aux employeurs du privé. Laissant échapper l'occasion qui leur est offerte de briser les modèles discriminatoires et les pratiques stéréotypées quand ils agissent à titre d'employeurs ou de clients, les gouvernements canadiens se sont restreints à appliquer les normes relativement peu exigeantes qu'ils imposent au secteur privé en matière de discrimination professionnelle. On ne s'étonnera donc pas que la réglementation publique n'ait pas réussi à éradiquer l'effet discriminatoire cumulé sur le revenu moyen des femmes.

Les lois sur la parité salariale des années 1950 prescrivaient un salaire égal pour un travail égal, mais, puisque la plupart des femmes salariées étaient confinées à des postes typiquement féminins, on n'avait aucune base de comparaison pour dégager les écarts entre les revenus des femmes et des hommes. Les lois les plus récentes en la matière ont tenté de contourner le problème en prescrivant une ventilation des emplois selon divers facteurs (tels que l'autonomie exigée et la souplesse des responsabilités, les conditions de travail et les compétences requises), ainsi que la comparaison des catégories d'emplois à prédominance féminine et masculine présentant des caractéristiques similaires. Cependant, bien que le gouvernement fédéral ait adopté la loi sur la parité salariale pour fonctions équivalentes à la fin des années 1970, elle n'est applicable qu'à 10 % des employés. Quelques provinces seulement ont adopté des lois similaires, de sorte que moins de 30 % de la main-d'oeuvre tire profit de ce type de loi.

Dans les années 1980, des lois sur l'équité en emploi ont également été adoptées, au fédéral et dans une minorité de provinces. Ce type de loi s'attaque plus directement au problème fondamental de l'accès à l'emploi, en obligeant les employeurs à augmenter la représentation des femmes et d'autres groupes désavantagés au sein de leur effectif. Les lois visant les entrepreneurs exigent en outre que les organismes de 100 employés et plus qui souhaitent travailler à contrat pour le fédéral se dotent d'un programme d'équité en matière d'emploi[7]. À l'heure actuelle, toutes les administrations canadiennes sont assujetties à des lois sur les droits de la personne qui interdisent la discrimination dans l'emploi et les salaires. Ces lois ont également été interprétées comme interdisant les pires formes de stéréotypes sexuels.

Que l'on accuse la laxité des mesures d'application ou l'innocuité de la réglementation contre la trop puissante empreinte des attitudes à l'origine de ce comportement, force est de constater que les lois sur les droits de la personne et l'emploi, malgré l'appui de dispositions interdisant toute forme de discrimination dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, sont demeurées impuissantes à changer quoi que ce soit à la segmentation et à la marginalisation du marché du travail féminin (Bruegel 1983 : 153).

Discrimination voilée dans les politiques fiscales de l'État

L'un des paradoxes entourant le rôle imputé à l'État dans l'effort visant à abolir la discrimination à l'intérieur du marché du travail vient de ce que les autres politiques publiques en matière d'imposition et de finances contribuent à l'effritement, voire à l'annulation des effets positifs que pourraient avoir les lois en matière de droits de la personne et d'emploi sur l'accès des femmes à un travail rémunéré et à des revenus égaux. Cette contre-performance est due au fait que les lois fiscales renforcent les attitudes discriminatoires et stéréotypées à l'égard des femmes, contribuant ainsi, de façon très substantielle, quoiqu'insidieuse, à aggraver la position désavantageuse des Canadiennes en matière économique.

À l'instar de toute la population canadienne en général, les maîtres d'oeuvre des politiques juridiques liées aux femmes ont eu tendance à considérer les femmes comme étant dépendantes sur le plan financier (ce sont des épouses, des veuves, des épouses âgées) des travailleuses non rémunérées (des mères, des dispensatrices de soins ou des bénévoles)

ou, tout simplement, comme des personnes pouvant s'offrir le luxe d'avoir des « loisirs ». Depuis l'avènement des lois en matière d'imposition et d'aide sociale au Canada, jamais on n'a reconnu les femmes comme des personnes pleinement autonomes et capables de s'autosuffire. Elles sont entrées dans le cadre législatif soit dans le rôle de créatures dépendantes, soit dans celui de travailleuses non rémunérées. Par exemple, les épouses de la Première Guerre mondiale avaient droit à une prestation de survivante à même la prestation d'ancien combattant de leur mari, parce qu'on les considérait comme étant dépendante sur le plan économique, une dépendance réputée plus grave encore du fait de leur éloignement de leur communauté d'appartenance. Une simple femme n'avait droit à rien. Les politiques sur les pensions n'accordaient d'importance aux femmes que sous l'angle de la dépendance manifeste à un conjoint, à l'intérieur ou non des liens du mariage[8].

De même, les femmes ont eu droit de cité dans les premières lois fiscales en leur qualité de personnes à charge du mari. Malgré un fort mouvement défendant le traitement égal de l'ensemble des contribuables, fondé sur la présomption que la totalité des contribuables devaient assumer des responsabilités familiales d'une façon ou d'une autre, qu'il y ait ou non des « liens », la première loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée afin d'offrir des déductions d'impôt accrues aux hommes mariés. La loi reconnaissait ainsi que les maris rendaient un important service à la Nation en subvenant aux besoins de leur épouse et de leurs enfants[9]. Il n'était jamais question du service rendu à l'État par les épouses.

Plus récemment, l'indignation des féministes concernant la non-admissibilité de la main-d'oeuvre non rémunérée aux programmes de sécurité sociale et de retraite a finalement abouti à des mesures prévoyant des crédits d'impôt minimes pour les adultes assumant d'importantes responsabilités de prestations de soins, que ce soit à des enfants, à une conjointe ou un conjoint ou à une autre personne de sa famille. Ces crédits d'impôt minimes renforcent la tendance des femmes à concentrer leurs énergies sur des activités hors du marché du travail. Même s'ils peuvent sembler négligeables, ces crédits rendent encore plus invitante la tentation de se concentrer sur un travail non rémunéré. Par ricochet, les femmes disposent de moins de temps et d'énergie à consacrer à un travail rémunéré[10].

Les lois afférentes à l'aide sociale, à la sécurité sociale ou à l'impôt reflètent également les attitudes discriminatoires et les stéréotypes sexuels qui ont été les plus préjudiciables aux femmes dans le marché du travail. Tour à tour représentatives des rôles attribués aux femmes dans la culture canadienne et des attentes à leur endroit pour ce qui est de leur rôle comme agentes économiques, les politiques en matière d'impôt et de transfert qui reconnaissent ou encore mieux récompensent la dépendance, la prestation des soins et le travail non rémunéré invalident ou, pire encore, annulent les retombées des lois contre la discrimination. Et, contrairement à la discrimination et aux stéréotypes dont la manifestation est souvent évidente sous une forme ou une autre, on a tendance à oublier les dispositions fiscales qui reconnaissent et même encouragent la dépendance, la prestation de soins et le travail non rémunéré parce qu'elles se confondent avec l'ensemble complexe des lois et des formules de calcul des prestations difficilement accessibles au commun des mortels.

Puisque les femmes touchent moins de 40 % des revenus avant impôt au Canada, force est de constater que *toute* politique qui tend à renforcer la concentration des revenus et de la richesse parmi la population masculine, et toute politique qui tend à confiner les femmes à des revenus inférieurs et au travail non rémunéré, aggrave les effets indésirables de la ségrégation et de la discrimination dans le marché du travail. Pire encore, les femmes empochent moins de 40 % des revenus après impôt. Il faut en déduire que le régime actuel de transfert fiscal soutire de l'argent aux femmes pour le remettre, au bout du compte, entre les mains des hommes. (La partie des revenus qui revient aux femmes après impôt a lentement grimpé de 25 % en 1988 à près de 30 % maintenant[11].)

Malgré des revenus nettement inférieurs, les femmes doivent assumer de lourdes obligations. Celles qui élèvent seules leurs enfants (les femmes représentent la majorité des chefs de famille monoparentale) doivent pourvoir à d'autres besoins que les leurs. Elles doivent faire des miracles avec leur maigre pécule pour combler également les besoins de leurs enfants. Les frais de garde n'épargnent personne : ce sont des frais liés à l'emploi que les couples dont l'une ou l'un des partenaires dispense les soins n'ont pas à payer. En outre, les femmes continuent d'assumer plus que leur part des tâches domestiques non rémunérées, qu'elles aient des enfants ou non ou qu'elles soient mariées ou non.

Déjà fragiles sur le plan économique à cause d'une part moindre de l'assiette des revenus nationaux et de leur lourde tâche non rémunérée, les femmes sont poussées encore plus loin dans le tunnel de la pauvreté et de la dépendance économique par les nombreux aspects des lois sur la sécurité d'emploi, la retraite, l'aide sociale et l'impôt qui reposent sur des stéréotypes sexuels bien ancrés.

Malheureusement, ces politiques fiscales échappent presque toujours à « l'oeil » des dispositions anti-discrimination. Par conséquent, les plaintes mettant en cause les droits de la personne, les contestations fondées sur la Charte et les appels en vertu de traités internationaux de lutte à la discrimination ont très rarement conduit à une décision judiciaire décrétant l'invalidité de ce type de mesure fiscale[12]. C'est un autre argument qui démontre l'urgence de convaincre les pouvoirs politiques de modifier ces mesures.

Le chapitre 2 fait une recension des dispositions fiscales visées, en plus d'étudier leur impact sur l'accès des femmes à un travail rémunéré et à des revenus moyens raisonnables.

2. OBSTACLES FISCAUX AU TRAVAIL RÉMUNÉRÉ DES FEMMES

Le travail des femmes est différent de celui des hommes. Les deux consacrent considérablement de temps à leur travail rémunéré. Cependant, les Canadiennes accomplissent 62,6 % des tâches non rémunérées, en sus de leurs activités rémunérées. Même si leur revenu est sensiblement inférieur à celui des hommes, la semaine de travail des femmes est plus longue et leur effort plus fragmenté du fait de leurs plus nombreuses responsabilités non rémunérées. En réalité, elles passent leur vie à jongler entre les exigences complexes et concurrentes du travail rémunéré et non rémunéré. Parce qu'elles doivent travailler de plus longues heures pour gagner leur pécule, elles doivent souvent sacrifier leur « temps de loisirs », selon la formule consacrée, pour remplir leurs obligations non rémunérées. La réduction rapide de ces temps de loisirs mène souvent les femmes à faire une transition directe et relativement rapide vers le travail non rémunéré[13].

Les femmes ont un horaire serré, qui souvent les pousse à prendre des décisions rapides. Les interruptions de leur régime de travail pour élever les enfants et les demandes concurrentes liées à la famille, la discrimination dans l'emploi et les salaires, la stratification professionnelle, les frais de garderie et d'autres formes de services de soins, de même que les faibles salaires des femmes sont autant de facteurs qui ont pour effet d'effriter le lien qu'elles entretiennent avec le marché du travail rémunéré[14]. Par conséquent, à chaque variation de l'un des facteurs responsables de la plus grande pauvreté des femmes et de leurs revenus inférieurs, on peut s'attendre à une variation consécutive de leur taux d'activité. Advenant une recrudescence de la discrimination dans l'emploi ou les salaires, il faudrait s'attendre à une présence moindre des femmes dans le marché du travail rémunéré. Dans un même ordre d'idée, des attitudes culturelles plus négatives à l'endroit du travail rémunéré des femmes, ou encore l'aggravation du harcèlement ou des préjugés contre les femmes occupant des postes mieux rémunérés auraient également des retombées à la baisse sur leur nombre dans le marché du travail rémunéré.

Les recherches ont démontré que les obstacles fiscaux et financiers en général qui nuisent à la participation des femmes au marché du travail influent particulièrement sur leur persévérance. À cause de la plus grande élasticité des taux d'activité des femmes, un nombre croissant de travaux de recherches concluent que les mesures fiscales et financières ont un impact important sur ces taux d'activité. On a notamment démontré que le lien entretenu par les femmes avec le marché du travail est particulièrement sensible aux variations dans la valeur nette de leur travail rémunéré. Plus clairement, si une augmentation des impôts ou des frais de garderie réduit le salaire net réel des femmes, elles seront plus tentées que les hommes d'opter pour un travail non rémunéré[15]. Dans certains cas, il est carrément plus avantageux pour elles sur le plan financier d'abandonner certains types d'emploi salarié pour s'occuper de leurs enfants et de leur famille.

Les femmes peuvent réagir ainsi pour des facteurs qui ne sont pas du domaine fiscal. Celles dont le revenu dépasse à peine le seuil de pauvreté verront moins de différence que les hommes dans leur niveau de vie si elles deviennent prestataires de l'aide sociale ou d'autres programmes d'aide de l'État. Comme notre culture nous pousse à percevoir les

femmes comme étant dépendantes, elles ont beaucoup moins de réticence à se faire entretenir par une ou un partenaire, un membre de leur famille ou l'État. Les préjugés culturels au sujet du rôle « juste » des femmes rendent beaucoup plus facile pour elles et d'autres membres de leur famille d'accepter qu'elles se consacrent au soin de leurs enfants et à d'autres tâches non rémunérées qui correspondent aux stéréotypes sexuels.

Nous verrons dans ce chapitre les calculs financiers complexes auxquels doivent se livrer les femmes afin d'évaluer s'il vaut mieux pour elles travailler contre rémunération ou non. Ces calculs doivent tenir compte de plusieurs types de programmes fiscaux et de prestations sociales : aide sociale; assurance-emploi, régimes de retraite; prestations pour enfants; prestations d'invalidité; soutien au travail non rémunéré et autres types de mesures fiscales. La conclusion générale est que les politiques et les programmes publics peuvent en fait aggraver la pauvreté globale des femmes, les condamner à de faibles revenus et les empêcher d'accéder à l'égalité économique.

Traitement réservé aux femmes dans les politiques fiscales

L'absence des femmes des politiques fiscales canadiennes remonte aux toutes premières lois sur les impôts et l'aide sociale. Qu'il s'agisse de sécurité de la retraite, d'assurance-emploi ou de régimes provinciaux d'assurance-santé, le champ d'application des programmes est d'emblée délimité à partir de présomptions liées à la dépendance des femmes mariées et à leur exercice à temps plein des tâches domestiques associées à la reproduction (Lahey 2001a : chapitre 1). Dès les années 1920, le combat des femmes pour être traitées à titre de personnes distinctes à l'intérieur des lois fiscales était déjà loin de passer inaperçu, semant la controverse au sein de la population[16].

Les politiques fiscales canadiennes posent aux femmes le problème essentiel suivant : comme on continue de les considérer comme étant dépendantes des hommes ou mères, la plupart des droits reconnus aux femmes par l'État sont en fait tributaires de leurs liens avec un homme ou des enfants. Le Canada n'a jamais adopté de politiques issues d'une analyse faisant des femmes des individus de plein droit, sans considération de leurs liens avec une ou un partenaire intime, leurs enfants ou d'autres bénéficiaires de leurs soins. Même les enfants « pauvres » sont traités plus distinctement par les politiques que les femmes « pauvres », sans égard au fait que c'est la pauvreté persistante des femmes qui est la cause principale de la prétendue pauvreté des enfants[17].

Cette façon de priver les femmes de leur qualité intrinsèque à l'intérieur des politiques fiscales canadiennes les prend au piège. Des politiques articulées autour de la présomption de dépendance des femmes, de leurs liens ou de leur rôle de parent contribuent à les confiner à de faibles revenus. Il est impératif de modifier ces politiques. Malheureusement, le dédale créé par toutes ces politiques fondées sur les liens fait partie de l'écran qui empêche de voir que c'est la structure générale des politiques fiscales canadiennes qui nuit à la participation des femmes au marché du travail.

L'oeil rivé sur des questions pointues telles que les ressources de garderie, les crédits pour la prestation de soins, les prestations de retraite dérivées et les prestations pour enfants, les

analystes de politiques persistent à considérer les « femmes par rapport à leurs liens », ignorant leurs besoins réels à « titre de personnes ». Quand la réflexion se limite à des questions aussi complexes que le montant juste des avantages fiscaux ou des prestations sociales offerts aux femmes mariées ou cohabitant avec une autre personne adulte, ou encore qui élèvent des enfants à l'intérieur d'un ménage monoparental ou biparental, il est facile de perdre de vue les problèmes de fond, par exemple, quelle définition l'État canadien doit-il donner à la notion de pauvreté, comment imposer les faibles revenus, ou faut-il verser l'aide sociale aux femmes à titre individuel ou à titre de membre d'un « couple »?

Pendant que les politiques évitent de s'intéresser directement aux besoins des femmes en leur qualité d'êtres humains adultes, de plus en plus de travaux universitaires montrent du doigt les éléments mêmes de la structure fondamentale des politiques fiscales comme responsables de la pauvreté endémique des femmes. Au nombre des éléments structuraux fondamentaux mis en cause se trouvent le caractère régressif du régime fiscal en général, l'engrenage de l'aide sociale et celui de la pauvreté. Les calculs financiers complexes mettant en cause à la fois ces éléments structuraux et l'enchevêtrement des dispositions particulières se traduisent trop souvent par une imposition supérieure des femmes par rapport aux hommes, sans rien dans les régimes d'imposition et d'avantages qui fasse contrepoids à l'incidence inégale de l'effet régressif pour les hommes et pour les femmes.

Le calcul économique imposé aux femmes

Le calcul économique imposé aux femmes qui doivent décider si elles consacreront leurs efforts à un travail rémunéré, au travail non rémunéré ou à une combinaison des deux n'est pas une notion nouvelle ni particulièrement difficile à comprendre. Dans les années 1950, lorsque les anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale ont commencé à chercher du travail, des millions de Nord-Américaines ont été encouragées à quitter leur emploi pour laisser la place aux hommes. Pour les en convaincre, il a suffi d'augmenter les impôts sur le revenu des femmes mariées et d'abolir les services fort complets de garderie qui avaient justement permis aux femmes de travailler dans les industries de la guerre.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'impôt sur le revenu des femmes mariées a été augmenté au moyen d'une nouvelle exigence liée aux « personnes à charge » imposée aux maris qui demandaient une déduction pour conjointe. Durant la Seconde Guerre mondiale, les maris pouvaient demander la pleine déduction pour conjointe même si leur femme gagnait son propre salaire; cette mesure favorisait l'augmentation de la main-d'oeuvre féminine dans les industries de la guerre. À la fin des années 1950, la nouvelle exigence liée aux personnes à charge visait à ce qu'il en coûte plus cher aux couples d'avoir un double revenu. Plus exactement, le revenu des épouses au travail était frappé d'une double imposition : le taux courant de l'impôt sur le revenu et « l'impôt » additionnel découlant de la perte de la déduction pour conjointe auparavant exigible par le mari. Le mari ayant un revenu supérieur à la femme la plupart du temps, la perte de cette déduction lui coûtait plus que le montant de la nouvelle exemption personnelle déduite de ses impôts. En un sens, l'écart entre la nouvelle exemption personnelle de l'épouse et la perte de la déduction pour conjointe représentait un deuxième impôt s'ajoutant à l'impôt dû par la femme.

D'autres impôts se sont additionnés à l'impôt sur le revenu proprement dit de la femme. Ainsi, les frais de garde des enfants, les frais supplémentaires liés au travail hors du domicile (transport, matériel supplémentaire, vêtements) ainsi que l'arrêt de certaines tâches ménagères normalement dévolues à la femme étaient déduits quasi automatiquement du revenu de la femme puisque leur existence même émanait de son travail à l'extérieur du foyer et non de celui du mari.

Dans les années 1950 et 1960, la presse populaire nord-américaine publiait régulièrement des articles sur des thèmes comme « Est-il vraiment payant pour les épouses de travailler? » (*US News* 1957). Ces sorties journalistiques ont alimenté la tendance de générations d'hommes et de femmes à évaluer le revenu des femmes travaillant hors du foyer en déduisant les frais pour la garde des enfants, les frais liés à l'emploi, le coût associé à l'arrêt de certaines tâches ménagères et la perte de certains avantages fiscaux.

De tels articles amenaient les gens à faire la différence entre les « femmes qui n'avaient pas le choix de travailler » et celles au contraire dont le mari avait les moyens de les faire vivre. L'article démontrait que celles dont le mari n'avait pas les moyens de subvenir aux besoins de la famille entière s'en sortaient mieux financièrement si elles travaillaient aussi puisque le taux marginal d'imposition du mari n'était pas beaucoup plus élevé que celui de sa femme. La famille pouvait ainsi doubler son revenu, même une fois déduits les nouveaux frais pour garde des enfants et liés au travail, alors que la valeur de l'exemption personnelle de la femme compensait presque exactement la perte de la déduction pour conjointe du mari. Au contraire, les femmes dont le mari avait droit à d'importants avantages fiscaux de la déduction pour conjointe en raison d'un taux marginal d'imposition élevé apprenaient comment leur emploi rémunéré était en fait moins avantageux pour la famille. On leur démontrait en effet comment les frais de garde d'enfants, liés au travail (transport, achats de services de ménage et de cuisine) ainsi que la perte de la déduction pour conjointe par le mari diminuaient le revenu de la femme, de sorte que son revenu réel était négligeable. L'article donne même l'exemple d'une femme qui voulait continuer à exercer le droit même si son mari « avait les moyens de pourvoir aux besoins de sa famille[18] ».

Depuis près d'un demi-siècle maintenant, ces stéréotypes sexuels orientent l'analyse du calcul économique que font les femmes qui doivent décider de travailler ou non à l'extérieur du foyer. Invariablement, tout est question de savoir si les femmes devraient ou non travailler à l'extérieur. Le discours dominant n'a jamais sérieusement débattu de la pertinence pour les hommes de travailler à l'extérieur du foyer, parce qu'on n'a jamais considéré que les Canadiens devaient dispenser en priorité les soins à leurs jeunes enfants, accomplir le gros du travail non rémunéré, organiser leur travail rémunéré autour des tâches non rémunérées qui continuent de leur incomber, payer les frais de garderie à même leur salaire ni se débrouiller pour vivre avec un salaire minimum lorsqu'ils mettent fin à une relation dans laquelle ils étaient en situation de dépendance économique.

Depuis les années 1950, le calcul économique imposé aux femmes gagne en complexité. À partir des années 1980 surtout, la tendance croissante étant d'offrir des avantages fiscaux aux familles à faible revenu, les femmes qui entrent dans le marché du travail voient leurs prestations d'aide sociale décroître, s'enfuir les avantages consentis aux ménages à faible

revenu comme le crédit d'impôt pour enfants, et elles doivent en outre se contenter de mesures fiscales qui ne couvrent pas les frais de garde réels. Si l'on ajoute à cela qu'elles continuent d'assumer une part beaucoup plus grande des tâches domestiques non rémunérées, ce qui leur laisse très peu de temps de loisirs, il devient évident que leur revenu réel net est de loin inférieur à celui des hommes du même âge qui ont la même formation et la même expérience professionnelle (Baker 1995 : 121; Solera 2000 : 8). Ces constats s'appliqueraient également aux femmes si elles gagnaient exactement la même chose que les hommes du même profil, ce qui, de toute évidence, n'est pas le cas.

Vu la complexité croissante du calcul économique, on aurait tendance à croire que la plupart des gens ne peuvent pas comprendre les incidences de cet enchevêtrement de mesures incitatives et de pénalités sur leur vie et celle de leur famille. Pourtant, les travailleuses y arrivent. Les recherches montrent que les femmes en général, et plus particulièrement la main-d'oeuvre à temps partiel (dont la majorité sont des femmes) et les femmes qui ont des enfants connaissent assez bien leur taux marginal d'imposition, les incidences sur leurs revenus nets réels des variations dans leurs revenus, et les incidences sur leur revenu de base des frais de garderie ou liés au travail (König *et al.* 1995 : 347; Averett *et al.* 1997 : 133). Cela n'a rien d'étonnant puisque les gens qui vivent avec peu de moyens ou qui doivent payer des charges fixes importantes malgré un revenu modeste sont souvent mieux au fait de leur situation financière réelle. Cette constatation corrobore également le fait que les hommes, dont le revenu moyen dépasse très nettement celui des femmes, n'ont pas à garder un contrôle si serré de leur situation financière.

Dans leur forme actuelle, les réseaux complexes et enchevêtrés des règles en matière d'impôt sur le revenu et de prestations sociales n'offrent pas aux femmes d'avantage fiscal ni de subvention directe suffisants pour les sortir de leur pauvreté. Cependant, la perte de divers types d'avantages fiscaux et de subventions directes par les familles influe fortement sur la répartition de l'effort de travail des femmes, et encore plus si on s'attend à ce qu'elles prennent soin de jeunes enfants ou de membres invalides de leur famille. Le calcul économique joue donc un rôle important en périphérie des décisions économiques des femmes.

L'éventail impressionnant de mesures financières et fiscales dont doit tenir compte ce calcul économique sexo-spécifique se divise en deux grands groupes :

- les mesures fiscales qui favorisent le travail non rémunéré et offrent aux personnes entretenant des liens fragiles avec le marché du travail une compensation les incitant à « préférer » un travail non rémunéré à un autre qui est mal rémunéré;

- les pénalités voilées qui sont associées au travail rémunéré et qui influencent le calcul économique en réduisant le revenu réel des travailleuses et des travailleurs.

Un certain nombre de dispositions à l'origine de ces incitatifs et de ces pénalités qui visaient au premier chef la réduction de la pauvreté se sont révélées nuisibles à l'activité des femmes dans le marché du travail quand l'État-providence a fermé les guichets[19]. Par conséquent, ces régimes censément conçus pour améliorer la situation des femmes font dorénavant partie

prenante du mécanisme de perpétuation de leur pauvreté, de leurs faibles revenus et de l'inégalité économique au Canada[20].

Liens entre le sexe et la structure des programmes d'impôt et d'aide sociale

Les programmes d'impôt sont devenus une question de gros sous pour les gouvernements. Les trois ordres de gouvernement, fédéral, provincial ou territorial et municipal, administrent leurs propres programmes d'aide sociale, auxquels s'ajoute toute une panoplie de programmes fédéraux et provinciaux, allant de la formation professionnelle et l'assurance-emploi aux prestations de retraite, crédits d'impôt et allocations spéciales. Chaque année voit donc son lot de nouvelles dispositions législatives qui touchent particulièrement les femmes en raison de leur position unique dans l'activité économique. La *Loi de l'impôt sur le revenu* contient à elle seule une centaine de dispositions qui visent les femmes en raison de leur situation familiale; des douzaines d'autres les touchent parce que leurs revenus sont invariablement inférieurs à ceux des hommes.

Chaque disposition, au bout du compte, a des conséquences légèrement différentes sur le taux d'activité des femmes. Cependant, la plupart des programmes partagent des éléments structuraux fondamentaux qui ont été adaptés au contexte. Toute analyse critique axée sur les différences selon le sexe des programmes fiscaux devrait commencer par une analyse de ces éléments structuraux, soit la nature sexo-spécifique des programmes que l'on se plaît à qualifier d'universels, le recours accru à des méthodes de ciblage au détriment de l'universalité, l'application croissante des concepts de revenus ou de besoins familiaux dans les formules de calcul des prestations, l'exclusion de la main-d'oeuvre à temps partiel des programmes de sécurité sociale, le soutien croissant du gouvernement au travail non rémunéré des femmes, les dispositions qui favorisent leur dépendance et le fait de reléguer des questions telles que les soins aux enfants et d'autres formes de soins au domaine privé, échappant à toute intervention de l'État.

Programmes universels et questions liées au sexe

En règle générale, on distingue les dispositions en matière d'imposition et d'avantages sociaux ciblées des dispositions universelles. Le Régime de pensions du Canada (RPC) est un exemple de programme répondant en général aux critères de l'universalité : même si une personne dispose d'autres importantes sources de revenus à l'âge de la retraite, la prestation mensuelle du RPC reste inchangée. Peu importe la hauteur des autres revenus une fois les versements du RPC commencés, cette personne touchera toujours la même prestation mensuelle. L'injustice associée au versement de sommes fixes au titre du RPC aux contribuables à revenus moyens et élevés est supposément réparée par des taux d'impôt progressifs sur le revenu. Essentiellement, les prestataires du RPC qui bénéficient d'autres sources de revenus redonnent une partie de la prestation au gouvernement parce que leurs impôts sur le revenu sont plus élevés. Les personnes qui n'ont pas d'autres sources de revenus que les prestations du RPC paient beaucoup moins d'impôts, de sorte qu'elles conservent une plus grande part de la prestation.

L'abandon progressif des programmes d'avantages fiscaux universels au profit des programmes privilégiant directement les personnes à faible revenu a laissé dans son sillage

la vague impression que les femmes étaient mieux servies en général par les programmes universels. Quoi qu'il en soit, même les programmes les plus universels n'ont jamais été universellement accessibles aux femmes puisque la majorité des critères d'admissibilité sont liés aux niveaux de revenus. Par conséquent, les femmes n'exerçant pas un travail rémunéré, qui ont travaillé sporadiquement ou hors du marché du travail au cours de leur vie, ou encore celles dont les revenus ont toujours été faibles se trouvent indirectement écartées des régimes de prestations universels comme le RPC ou l'AE, tout simplement parce qu'elles n'ont jamais gagné suffisamment pour remplir les critères initiaux d'admissibilité. L'unique programme social réputé universellement accessible aux femmes, le défunt régime d'allocations familiales, était en fait sélectif puisque seules les femmes ayant des enfants y avaient droit. Qui plus est, même celles qui étaient admissibles à des allocations familiales n'étaient pas automatiquement admissibles au RPC, à l'AE ni à aucun autre programme de soutien du revenu.

Même si des programmes censément universels ont toujours exclu de nombreuses femmes (Lister 1990 : 459), les femmes n'ont pas réussi au cours du XX^{e} siècle à faire dévier les programmes universels de la priorité quasi absolue accordée au travail à temps plein, continu et rémunéré. La présomption voulant que « toutes et tous » aient droit à l'indemnisation des programmes universels continue d'occulter le fait que de nombreuses femmes mariées, célibataires et monoparentales sont depuis toujours exclues à cause de leur incapacité à maintenir une activité suffisante dans le marché du travail (Lister 1990 : 450). Du point de vue des femmes, la prétendue universalité des programmes gouvernementaux pose le problème fondamental de l'admissibilité exclusive des personnes qui travaillent contre rémunération, de façon continue et le plus souvent à temps plein, laissant largement pour compte celles et ceux dont le travail est non rémunéré, intermittent ou à temps partiel. Les Canadiennes ne sont jamais parvenues à convaincre les décideurs de régler les problèmes de sous-inclusivité des programmes de prestations sociales censément universels. Les retombées disparates des prestations universelles demeurent enfouies dans le passé.

Ce problème structural fondamental étant toujours irrésolu à ce jour, de fait, il n'a jamais trouvé d'oreille attentive dans les discussions sur les politiques fiscales, la tendance récente allant à l'encontre de l'universalité nous oblige à nous interroger également sur le traitement à donner au travail des femmes si les programmes étaient restructurés. Le problème perdant ses racines dans une histoire obscure et déjà voilée au moment de son déroulement, il n'est pas rare d'entendre des analystes qui semblent attribuer au délaissement de l'universalité les faibles revenus des femmes et leurs liens fragiles avec le marché du travail rémunéré (Battle et Torjman 2001). Par ailleurs, le nouvel axe des politiques fiscales, non plus centrées sur la capacité contributive des contribuables, l'équité et l'inclusion, mais plutôt sur la limitation des coûts et la responsabilité, a essentiellement détourné le programme d'élaboration des politiques des problèmes liés à la marginalisation du travail rémunéré et au rôle du travail non rémunéré.

Le milieu de la recherche poursuit son analyse de l'universalité sexo-spécifique de programmes comme l'AE. MacDonald a ainsi démontré que l'universalité du régime de l'AE était restreinte malgré la réduction du nombre d'heures d'emploi hebdomadaires ouvrant droit à des prestations. Cette limitation, aussi imperceptible soit-elle, a eu des

conséquences particulières pour les travailleuses, moins actives dans le marché du travail rémunéré à temps plein et titulaires majoritaires des emplois à temps partiel ou atypiques. Bien que les nouvelles règles d'admissibilité exigent huit heures par semaine au lieu des quinze heures d'emploi assurables qui ont longtemps tracé la limite, la hausse concurrente du nombre de semaines consécutives d'emploi assurables érige de nouveaux obstacles (MacDonald *et al.* 2000).

La nouvelle norme de l'efficacité ciblée

La fin du XX[e] siècle a marqué un virage majeur dans la facture des mécanismes de l'impôt et des prestations sociales. Des régimes reconnus jusque-là universels ont subi une restructuration qui mettait dorénavant l'accent sur les gens pauvres « dans le besoin » ou « méritants ». Au lieu d'appliquer des taux progressifs d'impôt pour récupérer de l'argent dont n'avaient pas réellement besoin les gens bénéficiant d'autres revenus moyens ou élevés, les gouvernements mettent en oeuvre les concepts de l'efficacité ciblée, qui limitent l'admissibilité à certains types de prestations immédiates sur la base des revenus réels et des responsabilités familiales.

Les méthodes de prédilection pour assurer l'efficacité ciblée des programmes d'impôt et de prestations sociales sont l'application de critères d'admissibilité fondés sur les limites de faible revenu et les besoins. Étant donné la proximité des revenus des femmes avec les seuils de pauvreté, ces nouveaux critères ont tout simplement accentué les répercussions sexo-spécifiques des programmes publics de prestations. Il suffit de penser à la substitution des Allocations familiales par la nouvelle Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Jadis, toutes les Canadiennes avaient droit à une allocation familiale mensuelle, dont le montant par enfant était fixe. Pour défendre sa position, le gouvernement a soutenu que la mesure de soutien du revenu étant désormais axée sur l'élimination de la pauvreté infantile, les nouveaux critères d'admissibilité étaient tout à fait justifiés, c'est-à-dire l'exclusion de toute personne dont le revenu excède les seuils du faible revenu (SFR) qu'il a lui-même établis[21].

Le principal argument pour défendre les prestations ciblées pour les prestataires à faible revenu emprunte au discours sur le caractère progressif des politiques fiscales. Apparemment, l'intention serait de redistribuer les prestations des bénéficiaires qui en ont le moins besoin aux bénéficiaires qui en ont le plus besoin. Selon les défenseurs de cette approche, il s'agit de redistribuer des prestations soutirées aux bénéficiaires qui apparemment en ont moins besoin afin d'aider l'État à donner plus aux personnes les plus nécessiteuses (Battle et Torjman 2001; Freiler *et al.* 2001 : 65). Cette justification omet l'autre terme de la prémisse, à savoir qu'il est désormais plus important de comprimer les budgets publics que de financer le régime de sécurité sociale. Cette nouvelle donne exige de justifier toute hausse des prestations destinées aux gens nécessiteux en démontrant qu'elle sera financée à même les montants retirés à d'autres qui en ont moins besoin. Ce genre de calcul s'inspire de l'approche budgétaire dite de la « somme nulle », qui interdit toute nouvelle affectation aux budgets des programmes sociaux.

Admissibilité fondée sur le revenu du couple ou les besoins

Le calcul du SFR intégrant de plus en plus les concepts du revenu du couple ou de leurs besoins conjoints aux fins de rajustement de l'affectation des prestations, il en a résulté une admissibilité réduite des femmes à des programmes tels que la PFCE. Alors que l'ancien Programme d'allocations familiales, par exemple, octroyait aux femmes des sommes fixes en fonction uniquement du nombre d'enfants, qu'elles les élèvent seules, qu'elles cohabitent ou qu'elles soient mariées, la nouvelle PFCE s'appuie sur des plafonds du revenu conjoint, au détriment souvent des femmes. De fait, la prise en compte du revenu des hommes afin de calculer le revenu familial peut facilement placer le couple au-delà du plafond de revenu qui détermine l'admissibilité à cet avantage fiscal. Une femme qui, si elle était considérée comme parent élevant seule ses enfants, aurait droit à la prestation maximale, risque de perdre la totalité de la prestation si le revenu de son conjoint de fait ou de son mari est égal ou supérieur au SFR établi aux fins de l'indemnisation. Malgré le caractère progressif de l'élimination de la prestation, le cumul du revenu d'une femme et de celui de son conjoint de fait ou de son mari la pousse plus rapidement au-delà du seuil de l'élimination, même si dans les faits cette relation n'augmente pas nécessairement son pouvoir économique.

Lorsque les prestations pour personnes à faible revenu dépendent à la fois du faible niveau de revenu et des revenus conjoints, on prive les femmes du bénéfice de prestations gouvernementales en leur qualité propre (Lister 1990 : 453). Bien que l'unité de base des politiques juridiques et sociales soit l'individu, des formules de calcul des prestations fondées sur le revenu conjoint obligent des partenaires, autant les hétérosexuels cohabitant à l'intérieur des liens du mariage que tous les autres couples, y compris les homosexuels, à cumuler leurs revenus aux fins de l'admissibilité aux prestations.

La justification de l'admissibilité fondée sur le revenu conjoint procède de la même logique que la présomption de dépendance qui présidait aux anciens programmes universels : les revenus sont partagés également entre les membres d'une famille, qui partagent les dépenses de consommation, de sorte que deux personnes (ou plus) s'en tirent mieux sur le plan matériel qu'une personne vivant seule.

En réalité, les formules de calcul qui tiennent compte du revenu ou des besoins de la famille rendent les femmes encore plus dépendantes sur le plan économique. Ces formules, parfois assimilées à des mesures qui relèguent ou renvoient de nouveau le travail des femmes au domaine privé, augmentent la pression financière que subissent les femmes vivant avec leur partenaire adulte de constamment vérifier s'il est plus avantageux pour le couple qu'elles occupent un travail rémunéré ou qu'elles se limitent à des tâches non rémunérées[22].

Piège de l'aide sociale et cercle vicieux de la pauvreté

Les critères d'admissibilité fondés sur le revenu ou les besoins retiennent les femmes dans l'engrenage de la pauvreté et le piège de l'aide sociale. Cette route sans issue est inévitable lorsque l'admissibilité est fonction des moyens : les bénéficiaires disposent de revenus supérieurs et quittent la cohorte des personnes à faible revenu une fois obtenues les prestations fiscales ou sociales. La perte de ces prestations est souvent brusque et vertigineuse une fois que les femmes sont catapultées au-dessus du SFR. La perte subite

de prestations par suite d'une augmentation du revenu laisse souvent les prestataires en plus mauvaise posture que lorsque les prestations représentaient une plus grande part de leur revenu (Battle et Torjman 2001).

Les formules de calcul des prestations fiscales et sociales engendrent le piège de l'aide sociale et le cercle vicieux de la pauvreté. Ainsi, lorsque l'aide sociale est remplacée par un programme de travail obligatoire ou que les prestations universelles pour enfants cèdent la place à des prestations pour enfants calculées en fonction du revenu, la perte de prestations représente une autre forme d'impôt qui s'ajoute à l'impôt exigible sur le nouveau revenu. Lorsque l'impôt additionnel est trop élevé, il peut s'avérer plus rentable pour certaines femmes de rester dans la cohorte des prestataires de l'aide sociale ou des personnes à faible revenu si, comme c'est souvent le cas, elles peuvent tirer un revenu d'un travail à temps partiel ou saisonnier et garder les enfants à la maison la majeure partie du temps. Les prestations insuffisantes qui sont versées aux personnes se trouvant en transition entre la dépendance financière à de tels programmes et l'autonomie financière empêchent les femmes de passer outre et elles se retrouvent embourbées au palier des faibles revenus de façon prolongée.

Une façon évidente de défaire cet engrenage serait d'offrir des services de garde aux participantes à des programmes de travail obligatoires, afin de réduire l'un des coûts liés au travail qui s'ajoutent à l'impôt qui frappe le nouveau revenu. Une autre partie de la solution serait de prolonger suffisamment la période d'élimination progressive des prestations fiscales pour enfants ou d'aide sociale pour éviter que ces femmes en transition ne basculent dans la dépendance financière à une autre personne adulte. Ce sont là quelques-unes des solutions à envisager pour sortir ces femmes du cercle vicieux de la pauvreté créé par des programmes qui, a priori, étaient justement destinés à endiguer cette pauvreté[23].

Pénurie de services de garde de qualité

L'un des principaux obstacles à l'activité des femmes dans le marché du travail est l'insuffisance des ressources de garderie. À cause de la répartition stéréotypée des rôles, ce sont les femmes qui assument la responsabilité des enfants, et la plupart des lois en matière de protection des enfants et criminelle perpétuent ces préjugés en sanctionnant les parents qui ne supervisent pas leurs enfants jusqu'à l'âge de 12 ans au moins. Cette responsabilité forcée coûte plus en général aux mères qu'aux pères qui ne sont pas chefs de famille monoparentale.

Le Canada a déjà fourni des services adéquats de garderie à l'ensemble de la main-d'oeuvre, et il a encore les moyens de le faire. C'est une simple question de volonté politique. Malheureusement, des stéréotypes sexuels tenaces, le désir de réduire les dépenses publiques et de ne pas donner d'aide aux femmes qui n'en ont pas besoin sont autant d'excuses qui empêchent d'envisager sérieusement cette avenue stratégique. Le refus du gouvernement de subventionner les services de garde met les femmes dans une situation très difficile, surtout celles qui sont forcées de rester dépendantes de l'aide sociale parce que l'occupation d'un travail rémunéré entraînerait des coûts exorbitants de garderie[24].

Prestations limitées pour la main-d'oeuvre à temps partiel
La rétribution d'un travail, bien plus que le salaire et le traitement, englobe une gamme de plus en plus diversifiée d'avantages liés à l'emploi. Les lois sur les normes du travail visent les conditions physiques, sociales et affectives qui doivent régner dans un milieu de travail, de même que le salaire minimum (Baker 1995 : 121; Townson 2000 : 10). D'autres lois encadrent les programmes de sécurité sociale tels que l'assurance-emploi, les régimes de retraite, l'assurance-maladie, l'indemnisation des vacances et des accidents de travail. Les conventions collectives peuvent prévoir d'autres garanties en matière de soins de santé et d'hospitalisation, de soins dentaires et des yeux, d'invalidité, de droits de pension majorés, d'indemnités pour garde d'enfants ou pour études, et certaines vont même jusqu'à des compensations pour l'achat d'une maison ou le financement de l'achat d'actions, les déplacements, les congés de compassion et la retraite anticipée. Toutes ces dispositions établissent une distinction, depuis toujours, entre la main-d'oeuvre à temps plein et à temps partiel, ce dernier groupe ayant droit à beaucoup moins d'avantages ou à des avantages de valeur moindre. Malgré un assouplissement progressif des distinctions rigides entre travail à temps partiel et travail à temps plein dans certaines circonstances, ce qui a permis d'assouplir les règles d'admissibilité[25], la main-d'oeuvre à temps partiel n'en reste pas moins défavorisée en matière d'avantages sociaux (Townson 2000 : 10).

La valeur moindre des avantages découlant d'un emploi à temps partiel et, dans certains cas, l'exclusion de certains types de régimes privés, fait partie du calcul économique que doivent faire les travailleuses et les travailleurs déjà marginalisés sur le plan des possibilités d'emploi. De fait, quand un ménage a besoin d'avantages peu coûteux tels que l'assurance-médicaments ou divers types de régimes d'assurance-santé supplémentaires, il peut s'avérer plus avantageux pour le ménage que la ou le partenaire qui peut travailler à temps plein contre un salaire et des avantages suffisants occupe cet emploi pendant que l'autre, dont les revenus sont inférieurs, concentre ses efforts sur des activités non rémunérées qui revêtent une valeur économique pour la famille. Par ailleurs, si la travailleuse ou le travailleur à faible revenu est chef de famille monoparentale, il peut sembler plus facile de demander l'accès aux assurances-médicaments ou d'autres soins médicaux au titre d'un programme d'aide sociale. Par conséquent, l'accès plus difficile à une vaste gamme de programmes d'avantages incite encore plus les femmes qui ne peuvent pas travailler à temps plein à se tourner vers l'État ou vers une autre personne de leur famille pour assurer leur subsistance. Cette réalité, en retour, les incite encore plus à concentrer leurs efforts de travail sur des tâches non rémunérées.

Incidence de l'impôt sur le revenu

Les lois sur l'impôt influent également sur le taux d'activité des femmes. Beaucoup de dispositions législatives en la matière amplifient et renforcent les obstacles discutés ci-dessus. D'autres dispositions posent en elles-mêmes des obstacles supplémentaires. La section qui suit explore diverses incidences fiscales :

- l'exonération du travail non rémunéré;
- le traitement des frais de garde d'enfants;
- la non-déductibilité des frais liés au travail;

- l'absence de coordination entre les règles de l'impôt sur le revenu et celles qui gouvernent la période de transition vers l'arrêt de l'aide sociale;
- le maintien des mécanismes fiscaux qui incitent les femmes à opter pour du travail non rémunéré;
- l'incidence des pénalités et des avantages fiscaux applicables aux conjoints.

Toutes ces incidences sont aggravées lorsqu'un régime d'impôt sur le revenu prévoit des taux relativement élevés d'imposition des faibles revenus.

Exonération fiscale du travail non rémunéré

L'exonération fiscale du travail non rémunéré amène les femmes à consacrer la plus grande partie possible de leur effort sur le travail non rémunéré. Foncièrement, elles peuvent générer une plus grande valeur en effectuant des tâches non rémunérées exonérées d'impôt que si elles occupent un travail rémunéré imposé. En 1998, on évaluait que le travail non rémunéré d'une femme valait 15 101 $, alors que celui d'un homme valait 9 319 $ (Hamdad 2003). La valeur du travail non rémunéré est fonction du sexe, de la situation familiale et de la situation au regard du marché du travail. Ainsi, la valeur du travail non rémunéré était supérieure pour les femmes mariées, et les femmes sans emploi assumaient une plus grande part du travail non rémunéré (36 %), suivies des femmes ayant un emploi (27 %), des hommes ayant un emploi (22 %) et des hommes sans emploi (15 %).

Que les femmes soient mariées ou non, mères ou non, l'exonération fiscale de leur travail non rémunéré représente l'une des façons d'exprimer la force de travail en matière de services et de biens. Plus le fardeau fiscal diminue grâce au travail non rémunéré, plus l'effet d'encouragement augmente. Les stéréotypes sexuels influencent beaucoup les décisions à cet égard[26]. Jane Leuthold (1983) a démontré que plus le revenu familial est élevé, plus les économies d'impôt découlant du travail non rémunéré des femmes augmentent, parce que les femmes produisent plus de travail domestique et les hommes moins.

Le travail non rémunéré peut faire tampon entre les forces du marché et les conséquences de la pauvreté. De ce fait, l'exonération du travail non rémunéré peut exercer un puissant attrait pour les femmes à faible revenu, ce qui ne justifie pas pour autant qu'il faille traiter le travail non rémunéré au même titre qu'un revenu imposable. Bien au contraire, mieux vaudrait traiter ensemble le travail rémunéré et le travail non rémunéré pour contrer les obstacles fiscaux qui rendent le travail rémunéré peu attrayant. Les modèles sexo-spécifiques du travail non rémunéré modulent les efforts de travail des femmes tout au long de leur vie; on peut donc penser que la mise en oeuvre de moyens pour compenser l'effet dissuasif de l'exonération du travail non rémunéré fera augmenter globalement les taux d'activité des femmes (Gornick 1999 : 2, 34).

La réduction du temps disponible pour les tâches non rémunérées entraîne des coûts pour les femmes qui décident d'occuper un emploi rémunéré à temps plein ou à temps partiel, mais elles n'en sont pas moins condamnées au double emploi (Pierson et Cohen 1995 : vol II, 11-15). Monnayer les efforts de travail des femmes en réduisant le fardeau fiscal imposé au travail rémunéré pourrait sans doute faire échec au joug social des attentes à leur endroit et rétrécir l'écart entre leur semaine de travail et celle des hommes[27]. Au final, cette avenue

pourrait bien signifier des semaines de travail plus courtes et plus de temps libre pour les femmes (Hamdad 2003).

Les analystes de politiques sont de plus en plus sensibles à la valeur et à l'importance du travail non rémunéré des femmes depuis les débuts du mouvement féministe. Malgré tout, cette prise de conscience n'a pas réussi à pulvériser des stéréotypes bien ancrés à l'égard de l'effort de travail des femmes, rémunéré ou non. Dans son étude de la situation des femmes dans le marché du travail, qui remonte à une trentaine d'années déjà (1976), Heidi Hartmann en était arrivée à la conclusion que la position désavantageuse des femmes dans le marché du travail renforçait leur situation de dépendance au sein de la famille, et que cette dépendance accentuait leur marginalisation par rapport au monde du travail. Tant qu'on ne s'attaquera pas aux deux aspects de cette dynamique, il serait étonnant que quelque mesure stratégique que ce soit visant à améliorer le taux d'activité des femmes porte fruit et qu'on réussisse à défaire le carcan des responsabilités non rémunérées qui est le leur depuis la nuit des temps[28].

Coûts élevés associés au travail rémunéré

Il est tentant de penser que chaque personne a plein pouvoir sur le coût associé à l'entrée dans le marché du travail. Or, pour les femmes, ce coût englobe non seulement la perte due à l'arrêt de tâches non rémunérées, dont il a déjà été question, mais également des frais de transport, d'achat de matériel, de vêtements, de repas et même des frais de services ménagers, de garde d'enfants ou de personnes âgées. Les frais de garde sont de loin les plus élevés parmi tous ceux qu'entraîne l'occupation d'un travail rémunéré (voir ci-dessous). Au total, les coûts entraînés par l'entrée au travail d'une personne qui agit comme soutien secondaire dans le ménage, la femme le plus souvent, y compris les frais de garde d'enfants, peuvent représenter de 18 à 30 % du revenu du ménage après impôt (Rea 1984 : 324).

Encore de nos jours, on considère d'emblée que la plupart de ces frais découlent de la décision de la femme d'entrer dans le marché du travail[29]. En contrepartie, les frais associés au travail de l'homme (transport, vêtements spéciaux, matériel, repas) sont plutôt perçus comme étant inévitables, aucunement de l'ordre du choix.

Le traitement fiscal des frais liés à l'emploi de cette catégorie ne fait rien pour atténuer leur effet dissuasif. La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoyait auparavant une déduction générale de 500 $ pour l'ensemble des contribuables ayant des revenus d'emploi. Cette déduction fixe était destinée à compenser les frais d'emploi de base et obligatoires. Bien que modeste, elle avait pour effet de réduire le taux d'imposition initial des faibles revenus d'emploi, au bénéfice notamment des travailleuses. Malheureusement, cette déduction a été abolie, et on n'a pas sérieusement envisagé de la rétablir, sous forme de déduction ou de crédit[30]. Si on considère que ce type de frais non discrétionnaires réduit la capacité des femmes à payer leurs impôts, une telle déduction ou toute autre mesure semblable de rajustement devrait faire partie intégrante de l'assiette d'imposition normative.

Traitement fiscal des frais de garde d'enfants

Toutes les difficultés associées au travail non rémunéré, aux taux marginaux d'imposition des revenus et aux coûts élevés inhérents à l'entrée au travail découlent du plus tenace

obstacle à l'activité des femmes : l'inadéquation du réseau de services de garde d'enfants. Étude après étude, il a été démontré sans équivoque que le pire obstacle à l'activité des femmes qui ont des enfants est cette pénurie des ressources de garderie. Cette pénurie est la cause prédominante de l'écart entre les taux d'activité des hommes et des femmes; par ailleurs, des facteurs comme l'âge des enfants et l'offre de services de garderie sous forme d'éducation publique poussent les femmes à opter pour des emplois à temps partiel, occasionnels ou saisonniers. Plus exactement, les femmes qui ont des enfants sont forcées d'organiser leurs activités rémunérées en fonction de leurs responsabilités non rémunérées.

En 2002, Statistique Canada (2003a : 8) établissait que 78 % des femmes sans enfant de moins de 55 ans exerçaient un travail rémunéré. En revanche, seulement 72 % de toutes les femmes ayant des enfants de moins de 16 ans travaillaient à l'extérieur. Dans la cohorte des mères au travail, plus les enfants étaient jeunes, plus le taux d'activité était faible : seulement 62 % de celles ayant des enfants de moins de 3 ans avaient un travail rémunéré, contre 68 % de celles ayant des enfants de 3 à 5 ans, comparativement à 77 % de celles dont les enfants étaient âgés de 6 à 15 ans. D'autres responsabilités liées à la prestation de soins agissent de la même façon sur le taux d'activité des femmes. Au Canada, de 80 à 90 % des soins à des personnes âgées et invalides sont prodigués à la maison (Keefe et Fancey 1999 : 193). Et dans les familles, on s'attend à ce que les femmes soient plus disponibles pour s'occuper des personnes âgées.

Aux fins de l'élaboration des politiques, quatre avenues sont possibles pour ce qui est du traitement fiscal des frais de garde d'enfants :

- Attribuer la prestation de soins aux enfants au domaine personnel et privé.
- Prévoir un allégement fiscal partiel pour frais de garde d'enfants.
- Prévoir un allégement fiscal de la totalité des frais de garde.
- Fournir des services gouvernementaux de garderie ou un amalgame de services financés par le gouvernement et réunissant des fournisseurs publics, privés et sans but lucratif (le modèle en voie d'instauration au Québec).

De toute évidence, plus les mécanismes de transferts fiscaux soulagent les femmes du fardeau financier associé à la garde de leurs enfants (par un agencement de déductions fiscales ou de crédits remboursables prévus dans le régime d'impôt sur le revenu, ou par la prestation de services publics), plus le taux d'activité des femmes en bénéficiera (Knudsen et Peters 1994; Lochhead et Scott 2000 : 45, 52; Madsen 2002 : 65; Averett *et al.* 1997).

Certes, la déduction de certains frais de garde d'enfants prévue par la *Loi de l'impôt sur le revenu*[31] en vigueur allège un peu ce fardeau. Cependant, si elles considèrent les frais à payer, au privé ou au public, par rapport au revenu net auquel elles peuvent aspirer, il est très tentant pour elles de se résoudre à dépendre de leur partenaire ou de l'aide sociale. Effectivement, plus leur revenu baisse, plus la valeur des soins prodigués sans frais à leurs enfants augmente[32].

Pénalités et avantages fiscaux applicables aux conjoints

L'adoption de plus en plus fréquente de règles applicables aux conjoints aux fins de la détermination de l'impôt, des avantages fiscaux et des avantages directs est également défavorable à l'activité des femmes dans le marché du travail. Parfois qualifiées d'instruments fondés sur les deux conjoints, ces dispositions peuvent prendre diverses formes. Il s'agit en fait de toute disposition qui prescrit l'ajustement de l'obligation fiscale à la hausse ou à la baisse si une personne est mariée ou vit en union de fait.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* regorge de dispositions applicables aux conjoints. Le crédit pour conjoint à charge constitue une mesure applicable aux conjoints parce qu'il réduit l'obligation fiscale de la personne qui subvient aux besoins de l'autre membre du couple. De même, la déduction au titre des frais de garde d'enfants est une mesure conjointe parce que c'est la conjointe ou le conjoint, marié ou de fait, qui a le revenu le plus faible qui doit les déduire[33]. La PFCE est un autre avantage applicable aux conjoints puisque les revenus cumulés des deux adultes du ménage (même si les deux ne sont pas parents) déterminent l'admissibilité au crédit. Dans le cas des particuliers qui ne sont pas traitées ou traités à titre de conjoints (mariés ou vivant en union de fait), le seuil de revenu est appliqué à leur seul revenu, alors que ce même seuil est appliqué aux revenus cumulés des couples mariés ou vivant en union de fait.

D'autres mesures législatives applicables aux conjoints ou fondées sur le revenu du couple agissent de façon beaucoup plus sournoise. C'est le cas par exemple du supplément pour personne vivant seule au titre du crédit pour Taxe sur les produits et services (TPS); de l'exonération des prestations d'assurance-maladie touchées par une conjointe ou un conjoint au titre d'un régime d'avantages sociaux des employés, des cotisations au Régime enregistré d'épargne-retraite (REER) de la conjointe ou du conjoint; des règles qui permettent aux conjoints de partager les revenus de placement ou qui interdisent de partager les revenus; et nombre de crédits et de déductions transférables entre les conjoints, tels que les frais médicaux et les crédits pour frais de scolarité[34].

Il est généralement reconnu que les dispositions fiscales applicables aux conjoints portent un préjudice particulier aux femmes. Dès 1970, il était admis que ces dispositions n'avaient d'avantages que pour les couples à revenu unique, c'est-à-dire les couples capables de s'en tirer avec un seul revenu, et que les couples à deux revenus étaient pénalisés (CRESF 1970 : chapitre 5, 291). Ces dispositions pénalisent également les couples dont les membres ont des revenus égaux; ce sont les couples dont les revenus sont les plus disparates qui ont le plus d'avantages. Les dispositions applicables aux conjoints ont cet effet parce qu'elles légalisent une espèce de partage des revenus entre les couples. Lorsque les taux d'impôt sur le revenu sont progressifs, les taux les plus bas étant payés par les contribuables ayant les plus faibles revenus et les plus hauts visant les personnes à revenu élevé, le partage des revenus se traduit par des économies d'impôt pour la majorité des couples. Les seuls qui ne pourront pas réduire leurs impôts par le partage du revenu sont ceux dont les revenus sont si bas que les deux membres paient déjà les taux les plus faibles, ou pas du tout d'impôt.

Les dispositions applicables aux conjoints accordent la grosse part des avantages fiscaux aux couples à revenu unique, de sorte que si l'une ou l'un des conjoints sans revenu se met à

travailler contre un salaire, ledit avantage fiscal fond en conséquence, jusqu'à disparaître complètement lorsque les deux empochent exactement le même revenu. On peut donc conclure que les dispositions fiscales applicables aux conjoints favorisent la dépendance économique des femmes : plus elles sont dépendantes de leur partenaire, plus elles tirent d'avantages fiscaux de ces mesures. Le revers de la médaille est que ces dispositions applicables aux conjoints dissuadent les femmes de participer au marché du travail, puisque plus elles gagnent d'argent, moins le couple bénéficie d'avantages fiscaux au titre de ces dispositions.

Les dispositions fiscales applicables aux conjoints sont tantôt accusées de créer un « impôt sur le mariage », tantôt félicitées de créer une « prime au mariage ». Le concept de l'impôt sur le mariage fait référence à la situation des couples mariés (ou des couples de fait traités au même titre qu'un couple marié aux yeux de la loi) dont les membres paient plus d'impôt que si on les traitait comme des personnes célibataires ou vivant seules. Au contraire, le concept de la prime au mariage fait référence à la situation inverse : les dispositions fiscales applicables aux conjoints donnent lieu à une facture fiscale moindre pour le couple marié ou de fait que si on imposait les membres à titre de personnes célibataires ou vivant seules.

Les concepts de la prime au mariage et de l'impôt sur le mariage peuvent éclairer l'analyse des taux d'activité des femmes puisque, suivant le type de disposition en cause et son issue (prime au mariage ou impôt sur le mariage), l'effet sur la décision de la femme d'occuper un travail rémunéré est parfois loin d'être négligeable.

Prenons l'exemple du seuil des revenus conjoints déterminant l'admissibilité à la PFCE. Une mère monoparentale touchera la prestation maximale si son revenu demeure inférieur au seuil fixé. Aussi, deux mères monoparentales qui partagent un logement recevront toutes deux la prestation maximale si leur revenu demeure inférieur au SFR. Cependant, si ces deux mères décidaient de se marier (ou si elles étaient réputées cohabiter), elles perdraient toutes deux la grande partie de leur Prestation fiscale canadienne pour enfants puisque leurs deux revenus seraient combinés aux fins du calcul de l'admissibilité à la PFCE. Un revenu combiné correspondant au double du SFR leur ouvrirait droit à une fraction seulement de leur prestation antérieure. Dans une telle situation, l'impôt sur le mariage équivaut au montant total des prestations perdues par ces deux mères.

Dans la plupart des cas, les dispositions applicables aux conjoints rapportent une prime au mariage uniquement aux couples ayant un seul revenu. En revanche, la plupart des pénalités et des impôts liés au mariage frappent les couples dont les deux partenaires gagnent un revenu. Et plus leurs revenus s'équivalent, plus la pénalité liée au mariage augmente.

Il faut évaluer la portée des effets incitatifs et dissuasifs au regard des solutions offertes aux couples. Certaines femmes gagnent si peu qu'elles opteront pour la dépendance économique à leur partenaire plutôt que de mettre fin à la relation (ce qui, à titre de personne vivant seule, leur ouvrirait droit au montant maximal des avantages fiscaux). C'est malheureusement le seul choix offert par ces dispositions : quitter une relation pour se soustraire à l'impôt sur le mariage. Lorsque l'autre solution offerte se résume aux prestations de l'aide sociale ou d'un autre programme d'assistance comme la Sécurité de la vieillesse, on peut en déduire que les

contribuables doivent choisir entre quitter une relation ou accepter la portion congrue que ces programmes réservent aux couples mariés ou vivant en union de fait.

Dans certaines situations bien définies, on peut mesurer assez précisément les obstacles créés par des dispositions fiscales applicables aux conjoints qui entravent l'activité des femmes dans le marché du travail. Il suffit de calculer la partie du revenu de la femme qui est amputée en raison de l'augmentation totale du fardeau fiscal du couple et de comparer le résultat au total de leur fardeau fiscal respectif si les deux personnes étaient réputées vivre seules. Du point de vue de la méthode, on pourrait mettre en doute le résultat en invoquant que le taux d'imposition des personnes vivant seules change selon que l'une ou l'autre déclare un enfant à charge pour se prévaloir de l'équivalent du montant pour conjoint, mais, en règle générale, on peut mesurer l'effet dissuasif en calculant l'impôt sur le mariage dans cette situation précise.

Effet combiné des obstacles fiscaux

Les choix professionnels, les possibilités d'emploi, les ressources personnelles et les dispositions fiscales influent les uns sur les autres de façon dynamique. Il serait tout à fait irréaliste d'analyser ces facteurs sans tenir compte des autres aspects. Plus particulièrement, si on veut comprendre en profondeur la situation de l'emploi rémunéré et non rémunéré pour les femmes, il faut absolument examiner l'interaction des effets dissuasifs et incitatifs des mécanismes de l'impôt sur le revenu pour elles. Comme les dispositions applicables aux conjoints semblent particulièrement redoutables pour ce qui est d'amplifier les obstacles érigés par d'autres dispositions fiscales, la prochaine section explore les liens entre ces divers instruments.

Lien avec le piège de l'aide sociale et le cercle vicieux de la pauvreté

Le nivellement de la structure globale de l'impôt sur le revenu ces 20 dernières années au Canada s'est soldé par une charge fiscale accrue des contribuables à faible revenu par rapport aux contribuables dont le revenu est plus élevé. Le régime fiscal contribue donc à resserrer le piège de l'aide sociale et à alourdir l'engrenage de la pauvreté pour les femmes qui parviennent à se détacher de l'aide sociale en occupant un travail rémunéré. L'impôt sur le revenu gagné et la perte de prestations d'aide sociale, une fois additionnés, peuvent réduire le revenu réel, de sorte qu'il est financièrement irrationnel pour certaines femmes de songer à trouver un travail rémunéré.

La perte des avantages qui découle du régime de l'impôt sur le revenu peut conduire à la même conclusion. Même si on « additionnait » la perte des avantages fiscaux et des taux d'impôt positifs sur le revenu gagné, le résultat serait le même : il peut en coûter trop cher pour les femmes ayant un faible revenu de passer de la dépendance économique à un travail rémunéré. L'effet « cumulé » de la perte de divers avantages fiscaux par suite de l'augmentation du revenu soumet les femmes à des taux d'impôt positif élevés lorsqu'elles tentent de devenir indépendantes en travaillant contre rémunération.

Lien avec l'exonération fiscale du travail non rémunéré

L'apparition de toutes sortes de critères fondés sur le revenu du couple aux fins de l'admissibilité à divers avantages sociaux et fiscaux amène un nombre croissant de femmes

à penser que leur travail non rémunéré à la maison profitera plus à leur famille qu'un éventuel travail rémunéré. Les frais de garde d'enfants pèsent énormément dans la balance. Étant donné qu'ils sont traités comme des dépenses personnelles du domaine privé et que le gouvernement n'offre aucun avantage à leur égard, il n'est pas facile pour les femmes de quitter le domaine du travail non rémunéré lorsque leurs enfants sont en bas âge. Qui plus est, comme les frais de garde d'enfants ne sont pas entièrement déductibles, leur revenu après impôt serait réduit automatiquement et, partant, leur taux d'imposition réel s'en trouverait indirectement augmenté.

Lien avec les éléments structuraux des taux d'impôt sur le revenu

Voici les principaux éléments structuraux du régime fiscal qui interagissent avec certains obstacles financiers non fiscaux en accentuant leur effet dissuasif sur la participation au marché du travail :

- la mesure dans laquelle l'effet progressif ou régressif s'applique au régime fiscal dans son ensemble et, plus particulièrement, au régime de l'impôt sur le revenu;
- la définition donnée au revenu imposable, aux abattements, aux déductions et autres avantages fiscaux;
- l'incidence de l'exclusion du travail non rémunéré de l'assiette fiscale;
- la façon dont les instruments fiscaux conjoints à l'intérieur des politiques fiscales s'appliquent aux femmes (Gustafsson et Bruyn-Hundt 1991 : 31, 33).

Au même titre que certaines politiques non fiscales, le piège de l'aide sociale et le cercle vicieux de la pauvreté se dressent entre les femmes et le marché du travail dès qu'un déclin rapide des avantages fiscaux ou que des taux élevés de récupération fiscale des avantages non fiscaux modulent l'effet réel des taux d'impôt sur le revenu (Baker 1995 : 121; Solera 2000 : 8). L'impôt accru pour les gens mariés défavorise beaucoup plus les femmes, parce que leur travail rémunéré est considéré comme étant secondaire par rapport à celui de leur partenaire et que, de ce fait, il devient beaucoup plus sujet à la substitution par un travail non rémunéré si cette forme d'activité s'avère globalement plus rentable (Lahey 2001b).

Tous ces effets ont été accentués depuis l'avènement récent des crédits destinés aux personnes qui dispensent des soins de façon gratuite. Comme il fallait s'y attendre, la plupart des personnes admissibles à ces crédits sont des femmes. D'un point de vue global, ces crédits présentent l'avantage de monnayer le travail non rémunéré des femmes, ce qui n'est pas en soi un problème. Toutefois, ces crédits ne donnent droit ni à l'assurance sociale ni à l'assurance-emploi, au contraire d'un revenu pécuniaire. Pire encore, ces montants d'argent, si minimes soient-ils, incitent les femmes à intensifier leur effort dans le domaine de la prestation gratuite des soins. Dans une perspective large, il s'agit d'un recul qui invite à la plus grande circonspection (Keefe et Fancey 1999 : 201).

Les répercussions sont d'autant plus fortes que les taux d'impôt sur les faibles revenus augmentent et que le mouvement va à l'inverse dans le cas des revenus élevés. Malheureusement, c'est la courbe suivie depuis la fin des années 1980 au Canada.

Lien avec la notion de partage des revenus et des biens au sein des ménages
L'expérience américaine en ce qui a trait à la production de déclarations de revenus conjointes a démontré que lorsque l'obligation fiscale est assujettie à la propriété juridique des revenus et des biens, l'imposition individuelle des personnes faisant vie commune favorise le partage économique. Le contraire est aussi vrai : l'imposition commune favorise également l'individualisme sur le plan économique. Ces deux effets contradictoires sont possibles parce que les règles de l'imposition commune sont fondées sur une présomption de partage de la propriété, ce qui est loin d'être toujours le cas; bref, l'obligation fiscale est déterminée à partir d'une présomption et non des faits.

Lorsqu'on confère à des personnes l'avantage fiscal qui découle du partage présumé des biens et des revenus au détriment de la réalité, on élimine tout incitatif qu'il leur faudrait autrement partager. Notamment, puisque le droit canadien reconnaît de plus en plus l'égalité des femmes en matière de propriété des biens familiaux, le régime fiscal devrait prévoir la détermination de l'obligation fiscale en fonction de cette égalité des droits. L'égalité en matière de revenus et de propriété devrait idéalement être soutenue par des politiques articulées autour de la norme de l'équité verticale entre les personnes. Lorsque les politiques préconisent l'équité horizontale entre les membres d'un couple sans égard à leurs rôles respectifs, l'imposition commune n'encourage pas la mise en commun, le partage ou toute autre forme de partenariat[35].

Répercussions sur les taux d'activité des femmes
Il apparaît clair que le taux d'activité des femmes est fortement tributaire de l'offre de ressources de services de garde et d'autres facteurs non fiscaux, et qu'il varie également en fonction des taux marginaux d'imposition, du revenu réel après impôt et après dépenses, de l'importance du travail non rémunéré et de sa valeur relative dans la situation globale du couple, ainsi que des dispositions fiscales applicables aux conjoints.

Les dispositions applicables aux conjoints influent particulièrement sur la participation des femmes au marché du travail du fait de leur double effet : la hausse des taux marginaux d'imposition de la conjointe ou du conjoint sans revenu ou dont le revenu est le plus bas, et la baisse simultanée de ces taux pour la conjointe ou le conjoint dont le revenu est plus élevé. Au contraire des dispositions applicables aux individus, les dispositions applicables aux conjoints contreviennent au principe de l'équité verticale et accentuent les inégalités entre les sexes. Ces dispositions, en effet, influent différemment sur les taux d'activité des femmes en général, les décourageant beaucoup plus que les hommes à intégrer le marché du travail[36].

On a démontré que l'activité des femmes est beaucoup plus sensible aux mesures incitatives et dissuasives, et il est reconnu qu'elles sont plus à risque de substituer un travail non rémunéré à un travail rémunéré si les taux d'impôt sur le revenu grimpent. Cette réaction est l'aboutissement des effets cumulés des mesures d'imposition applicables aux conjoints.

Lien avec les seuils de revenu déterminant l'admissibilité à l'aide sociale
Cet effet sur le comportement devient encore plus marqué lorsque le couple sert d'unité de base aux fins du calcul des prestations d'aide sociale et de l'impôt sur le revenu. Les effets

cumulés des règles de l'admissibilité à l'aide sociale et aux avantages fiscaux fondées sur des SFR applicables aux conjoints constituent des obstacles de taille à l'accès des femmes prestataires de l'aide sociale au marché du travail.

Lorsque les femmes se voient retirer leurs prestations d'aide sociale parce que leur partenaire gagne trop, la seule façon pour elles de compenser cette perte est de trouver un emploi rémunéré. Si elles y arrivent, elles seront assujetties à des dispositions fiscales applicables aux conjoints qui hausseront leur taux d'imposition combiné à des niveaux allant de 75 % à 86 % pour les tranches inférieures de revenus (Battle et Torjman 1993 : 1). Le taux chute lorsque les gains d'emploi atteignent les 15 000 $, mais l'effet régressif de la structure des taux d'imposition s'estompe à partir d'un niveau relativement élevé de revenu (Lahey 1988 : 342). Le piège de l'aide sociale créé par la structure de l'impôt sur le revenu aggrave l'engrenage de la pauvreté et les pièges qui découlent d'autres mécanismes non fiscaux. L'effet direct de ces deux régimes est de renforcer la pression qui pèse sur les femmes marginalisées sur le plan professionnel de consacrer plus de temps à des tâches non rémunérées. Victimes d'une dépendance économique encore plus importante, elles perdent peu à peu toute chance de réintégrer de façon permanente le marché du travail[37].

3. ABOLITION DES OBSTACLES FISCAUX À LA PARTICIPATION DES FEMMES AU MARCHÉ DU TRAVAIL : OPTIONS STRATÉGIQUES

Les différences marquées entre la vie professionnelle des femmes et celle des hommes remontent à loin. Que l'on exprime ces différences sur le plan de la part du revenu avant impôt, du revenu disponible après impôt, du revenu à vie selon l'âge et le sexe, de la pauvreté ou du travail non rémunéré, la constatation reste la même : les Canadiennes travaillent plus d'heures, touchent beaucoup moins d'avantages et leur revenu est de loin inférieur.

Les pressions sociales et économiques qui contribuent au maintien des différences vont toutes dans le même sens et aggravent les obstacles séculaires qui entravent l'accès des femmes au marché du travail :

- Les stéréotypes sexuels tiennent bon grâce à la stratification professionnelle.
- Les tâches non rémunérées qui sont depuis toujours le lot des femmes les confinent au travail à temps partiel et à d'autres formes atypiques de travail rémunéré.
- Le travail rémunéré à temps partiel et irrégulier procure moins de revenus et d'avantages.
- Comme elles ont moins de revenus et d'avantages liés à l'emploi ou à la participation au marché du travail, les femmes sont plus exposées à la pauvreté et à la dépendance économique.
- Leur dépendance pousse les femmes à assumer la responsabilité du travail non rémunéré à la maison, notamment s'il y a des enfants en bas âge.
- L'absence de filets de sécurité tels que l'assurance-emploi, les prestations de retraite et autres empêche les femmes de chercher un travail rémunéré pour ne pas mettre en péril l'admissibilité de leur famille à l'aide sociale ou à des crédits d'impôt.
- Les impôts et les coûts cachés qui découlent des dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et de prestations sociales réduisent le revenu du travail des femmes, de sorte qu'il peut être moins rentable pour elles de faire le pas entre leur travail non rémunéré et un travail rémunéré.
- L'offre insuffisante de ressources de services de garde de qualité compte pour beaucoup dans la diminution du revenu disponible des femmes qui occupent un emploi rémunéré, au point où certains ménages s'en tirent mieux si la femme reste à la maison.
- Les dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale ont pour conséquence d'accentuer les écarts déjà considérables entre les revenus des conjoints.

Depuis longtemps, les spécialistes en matière d'économie et de statistique qui étudient ces disparités entre les sexes ont admis qu'il n'existait pas de panacée pour lutter contre les effets de cet écheveau complexe de forces convergentes. Toutes les solutions proposées jusqu'ici préconisent l'adoption de politiques à facettes multiples qui embrasseraient le problème de la façon la plus complète possible. Tant qu'on laisse libre cours à la discrimination dans les politiques d'embauche, d'avancement et de rétention, et tant que les lois sur l'équité en emploi et les codes régissant les droits de la personne n'auront pas assez de dents pour contrer la ségrégation professionnelle et les effets de « plancher adhérent » et de « plafond invisible » dans le monde du travail, aucune modification des programmes fiscaux et de prestations ne parviendra à elle seule à faire disparaître les obstacles qui obstruent la route des femmes vers le travail rémunéré. À l'opposé, les dispositions en matière d'imposition et d'avantages ont un effet cumulé puissant qui contribue fortement à perpétuer le cycle des préjudices causés aux femmes.

Lorsqu'on étudie ces facteurs fiscaux, le plus étonnant est de constater que, à l'exception du crédit d'impôt national pour enfants tant vanté, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les autres instruments fiscaux liés n'ont *jamais* fait l'objet d'un examen systématique afin d'améliorer leur incidence sur la situation économique des femmes. Au mieux, on a fait un examen isolé de certaines dispositions, par suite de contestations fondées sur la *Charte canadienne des droits et libertés* ou d'analyses ciblées des politiques. Malheureusement, il ne faut pas attendre trop des changements isolés qui ne tiennent pas compte de l'ensemble des obstacles qui empêchent les femmes de travailler.

Dans ce chapitre, nous examinons cinq options stratégiques à envisager pour atténuer les obstacles fiscaux à la participation des femmes au marché du travail. La première stratégie consiste à faire de l'individu la base de toutes les dispositions fiscales actuellement applicables aux conjoints. Cette avenue abolirait tous les effets dissuasifs découlant de la prime et des pénalités au mariage. La deuxième stratégie vise l'adoption d'une exonération fiscale du revenu secondaire en compensation des divers frais associés à la transition vers le marché du travail (arrêt du travail non rémunéré exonéré d'impôt; frais de garde d'enfants et autres frais liés à un travail rémunéré). L'exonération pourrait viser également les personnes vivant seules qui sont en transition entre l'aide sociale et le marché du travail, une situation assimilable à un abandon de la sphère du travail domestique non rémunéré.

La troisième stratégie propose de réduire les taux d'imposition des faibles revenus. Certes, une telle mesure profiterait avant tout aux femmes, parce qu'elles gagnent relativement moins que les hommes, mais elle ne viserait pas exclusivement les personnes mariées ou titulaires d'un revenu secondaire. Elle devrait s'appliquer à l'ensemble des contribuables à faible revenu. En outre, cette stratégie pourrait englober la déduction des frais réels de garde d'enfants et d'autres frais liés au travail. La majoration du montant exonéré ferait contrepoids à l'actuelle exonération du travail non rémunéré de l'impôt sur le revenu. La quatrième stratégie utilise la fonction réglementaire des dispositions en matière d'imposition pour réduire certaines inégalités créées par un traitement fiscal plus avantageux pour la main-d'oeuvre à temps plein pour tout ce qui a trait aux avantages sociaux et aux limites imposées au titre du RPC, de l'AE et des régimes de retraite de l'employeur.

La dernière stratégie, soit l'adoption d'un crédit d'impôt sur les revenus gagnés, représente en fait une solution de rechange ou un « pis-aller » par rapport aux quatre autres. Si, pour des raisons politiques, aucun des quatre premiers changements n'est réalisable, le crédit d'impôt sur les revenus gagnés pourrait permettre d'atteindre certains des résultats décrits précédemment. Cette solution est loin d'être l'idéal cependant. La PFCE prévoit déjà une forme très embryonnaire de crédit d'impôt sur les revenus gagnés, mais de portée si étroite qu'il ajoute d'autres obstacles à la participation des femmes au marché du travail (la prestation est réservée aux contribuables qui ont des enfants et son application conjointe pénalise énormément les femmes qui ont une ou un partenaire adulte). Le crédit proposé devra être dissocié du régime de la Prestation fiscale canadienne pour enfants, l'intention générale étant de compenser les effets délétères des autres dispositions fiscales sur le travail rémunéré des femmes.

Le chapitre énonce les arguments en faveur de chacune des stratégies proposées ainsi que les répercussions attendues de chacune. Le chapitre 4 présentera une modélisation des effets distributifs des stratégies, obtenue au moyen d'un logiciel de simulation, afin de donner un aperçu des incidences possibles sur l'écart de revenu et la répartition de la pauvreté selon le sexe au Canada.

Refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux individus

On pourrait qualifier le régime canadien de l'impôt sur le revenu de régime hybride, constitué d'un croisement de dispositions applicables tantôt aux conjoints, tantôt aux individus. D'un point de vue purement juridique, l'individu constitue l'unité d'imposition de base. Seulement, un nombre effarant de dispositions modulent l'obligation fiscale en fonction de la situation familiale, ou de la cohabitation, et des revenus cumulés du ménage, de sorte que la *Loi de l'impôt sur le revenu* représente un instrument dont l'application est beaucoup plus conjointe qu'individuelle pour les couples mariés ou vivant en union de fait[38]. En termes simples, l'existence de dispositions à application conjointe en matière d'imposition et d'avantages enlève toute possibilité aux femmes de bénéficier de taux les plus faibles possible sur leur revenu. Les dispositions fiscales applicables aux conjoints, par nature fondées sur le cumul ou le partage des revenus, les obligent à additionner leur revenu à celui de leur partenaire, ce qui majore automatiquement le taux servant au calcul de leur obligation fiscale.

La plupart des dispositions applicables aux conjoints ou fondées sur le revenu du couple en matière d'imposition et d'aide sociale sont articulées autour de l'idéal de la famille nucléaire à revenu unique, vivant sous la tutelle d'un homme. Pourtant, les profonds changements au sein des familles canadiennes (Statistique Canada 2002a) et à l'intérieur des lois touchant la condition des femmes et les familles au cours du dernier siècle (Arnup 2001) auraient dû normalement avoir raison de ce type de dispositions, mais elles sont restées bien ancrées dans les politiques fiscales du pays. Depuis des années, le fédéral nous abreuve de belles paroles sur son opposition au modèle américain de production commune des déclarations de revenus en raison de l'effet régressif pour les soutiens secondaires. Le gouvernement fédéral semble même avoir compris que les pressions répétées de la droite politique américaine pour

la production commune des déclarations visent en fait à rétablir le ménage à revenu unique dominé par un homme comme paradigme de base des politiques fiscales.

Il existe trois explications fondamentales de la résistance des mesures applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale. La plus importante vient sans doute de ce que nombre de ces dispositions, telles que le crédit pour conjoint à charge et tous les autres crédits transférables qui s'ensuivent, ne sont tout simplement pas perçues à ce titre. On les considère plutôt comme des mesures de redressement des mesures fiscales *individuelles*, qui « profitent » aux couples qui se débrouillent avec un seul revenu. Cette interprétation fait abstraction du fait que de telles dispositions influent sur le calcul économique à l'origine de la décision des femmes de travailler contre rémunération ou non. En deuxième lieu, certaines mesures qui sont expressément applicables aux conjoints, notamment les seuils du revenu familial aux fins de l'admissibilité à la PFCE ou l'équivalent du montant pour conjoint réservé aux parents chefs de famille monoparentale, semblent tout à fait justifiées aux yeux des nombreuses personnes qui sont d'avis que l'aide sociale devrait viser uniquement les personnes à faible revenu (Brodsky et Day 2001). Qui plus est, les femmes ayant des partenaires qui gagnent un revenu ne sont pas considérées comme ayant un faible revenu, même si elles n'ont elles-mêmes aucun revenu. On leur reconnaît le droit d'être soutenues confortablement par leur partenaire adulte (McCaffery 1997).

Enfin, beaucoup analysent les dispositions applicables aux conjoints à la seule lumière des avantages procurés aux personnes visées (la prime au mariage). Apparemment, il est peu connu que la plupart de ces dispositions ont pour objet d'imposer des pénalités fiscales aux couples (l'impôt sur le mariage). On semble beaucoup plus au fait de la valeur de la prime au mariage consentie aux couples qui réclament le crédit pour conjoint que de la pénalité imposée aux couples par la formule de calcul du crédit pour TPS, le barème des prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) ou celui de la PFCE. Cette méconnaissance vient de ce que l'ensemble des contribuables peut réclamer le crédit pour conjoint, alors que seules les personnes à faible revenu connaîtront les conséquences des dispositions imposant une pénalité au mariage, qui toutes semblent associées à celles qui traitent des faibles revenus. C'est ce qui explique pourquoi la population est fortement convaincue de l'effet négatif de l'annulation d'un mécanisme tel que le crédit pour conjoint à charge, notamment, alors que très peu se battront pour l'abrogation des dispositions qui pénalisent les personnes à faible revenu. Par conséquent, les dispositions applicables aux conjoints resteront sans nul doute bien ancrées dans le régime canadien tant qu'il n'y aura pas de volonté politique ferme et fondée sur des principes de les abolir.

Malgré la démonstration de plus en plus nette de l'effet préjudiciable des dispositions applicables aux conjoints sur la participation des femmes au marché du travail, les gouvernements canadiens tardent à envisager une éventuelle restructuration. Dans une série de recommandations percutantes publiées en 2001, la Commission du droit du Canada abondait dans le sens de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme qui, en 1970 déjà, exigeait l'abrogation de la déduction pour conjoint à charge. La Commission est allée plus loin en recommandant que le crédit remboursable pour TPS et les prestations de vieillesse soient calculés sur une base individuelle et non plus en fonction du revenu des conjoints[39]. Mal comprises même par les analystes des politiques fiscales (Duff 2001) et

totalement passées inaperçues dans l'arène politique, les recommandations de la Commission n'ont eu à ce jour aucune répercussion sur les dispositions en matière d'imposition et d'aide sociale.

Si les recommandations formulées à cet égard par des commissions fédérales indépendantes depuis une trentaine d'années ont échoué à faire abroger le crédit pour conjoint à charge, il ne faut pas se faire d'illusions quant au sort réservé à court terme à toutes les autres dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'avantages dont l'incidence financière dissuade les femmes d'investir le marché du travail. À noter, le Canada est l'un des derniers bastions où la situation familiale est jugée pertinente aux fins du calcul de l'impôt à payer. Depuis les années 1980, des pays comme le Danemark, après avoir légalisé des structures familiales non conventionnelles (y compris les conjoints de fait hétérosexuels et homosexuels), admettent l'incongruité de façonner les règles de l'impôt sur le revenu et de l'aide sociale autour du modèle caduc de la famille nucléaire à revenu unique et dominée par un homme (Lund-Andersen 1990).

L'exercice d'élaboration de propositions de refonte des dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale soulève deux grandes questions :

- Est-il réaliste de penser que le changement aura un effet positif sur le taux d'activité des femmes?

- Tous les types de dispositions applicables aux conjoints ont-ils le même effet ou faut-il conserver certaines dispositions plus « positives »?

Données comparatives sur les taux d'emploi des femmes

Certains éléments fondamentaux de la structure du régime de transfert fiscal, tels que l'unité de base aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu et des prestations, restent stables. Il est par conséquent difficile de montrer l'incidence, à l'intérieur d'un régime fiscal donné, du remplacement de l'imposition applicable aux conjoints par l'imposition individuelle sur le taux d'activité des femmes. En revanche, la comparaison de divers régimes qui utilisent des unités d'imposition différentes permet de tirer certaines conclusions. Cette méthode de recherche est désormais plus facile depuis la constitution de bases de données sur de grandes populations et l'avènement de logiciels de microsimulation.

De multiples études comparatives portant sur la structure des régimes de l'impôt sur le revenu et de l'aide sociale ont abouti à la conclusion que le fait de calculer l'obligation fiscale en fonction de l'individu et non du couple marié entraînait une hausse du taux d'activité des femmes (OCDE 1990; Gustafsson et Bruyn-Hundt 1991 : 31, 52; McCaffewry 1997 : chapitre 12; O'Donoghue et Sutherland 1999 : 589-90 et tableau 9; Callan *et al.* 1999; Lochhead et Scott 2000 : 47, 54; Forssén et Hakovirta 2000 : 5). Ces études ont montré par ailleurs que l'imposition individuelle avait tendance à résorber l'effet régressif de l'ensemble du régime fiscal et de transfert. De toute évidence, c'est l'une des principales raisons pour lesquelles le remplacement du couple par l'individu comme unité de base devrait favoriser l'entrée des femmes dans le marché du travail.

Il est impossible d'établir si une unité d'imposition appartient à un modèle exclusivement applicable aux conjoints ou à un modèle essentiellement individuel. Tout comme c'est le cas au Canada, beaucoup de régimes fiscaux sont hybrides, conjuguant certaines caractéristiques de l'imposition applicable aux conjoints avec des caractéristiques de l'imposition individuelle. L'étude des unités considérées dans un continuum allant de l'unité conjointe à l'unité individuelle a permis de confirmer que plus l'obligation fiscale est fonction de l'unité individuelle, plus le régime tend à transférer les revenus des contribuables à revenu plus élevé aux contribuables dont les revenus sont les plus faibles afin de réduire leur fardeau au maximum. Pour la plupart des couples, le recours à une unité d'imposition individuelle incite les femmes à opter pour un travail rémunéré[40].

Quatre types fondamentaux d'unités d'imposition ont été étudiés pour ce qui est de leur incidence sur le taux d'activité des femmes.

- **Imposition conjointe :** Modèle applicable aux conjoints qui combine les revenus conjoints de toutes les sources afin d'établir l'obligation fiscale totale du couple.

- **Partage du revenu :** Modèle applicable aux conjoints qui cumule les revenus conjoints de toutes les sources et divise la somme également entre chacun des membres du couple.

- **Imposition individuelle assortie de certaines dispositions applicables aux conjoints :** Modèle hybride selon lequel le revenu de chaque personne est établi séparément et rajusté en fonction de la situation de famille à certaines fins (par exemple, cumul des revenus pour établir l'admissibilité du couple à des prestations pour enfants ou cumul des revenus de placement, mais non des revenus d'un travail rémunéré).

- **Imposition individuelle :** Modèle qui considère les contribuables en leur qualité propre, sans égard aux liens entretenus; les références à la situation familiale sont minimes ou prises en compte uniquement pour contrer l'évitement fiscal.

Le modèle en cours dans un pays donné sera fonction souvent de postulats et de modèles sociaux sous-jacents. Les pays où les taux d'activité des femmes et de divorce sont faibles, c'est le cas notamment de l'Espagne, ont tendance à faire du couple marié l'unité de base aux fins de l'imposition et de l'aide sociale. En revanche, là où les taux d'activité des femmes, d'unions de fait et de divorce sont élevés, en Suède notamment, l'unité de base pour l'imposition et l'aide sociale sera de préférence l'individu (O'Donoghue et Sutherland 1999 : 572).

On note cependant d'importantes disparités d'ordre structural entre les modèles applicables aux conjoints et à l'individu. Les modèles applicables aux conjoints varient pour ce qui est du type de revenus cumulés ou fractionnés, du degré de fractionnement et des taux d'imposition frappant les différentes fractions. Ainsi, selon le modèle d'imposition applicable aux conjoints fondé sur le fractionnement du revenu en vigueur aux États-Unis et en France, l'ensemble des revenus du couple sont cumulés et les partenaires sont imposés pour le même montant. Le modèle français s'appuie plutôt sur un quotient familial, qui tient compte de toute la famille aux fins du cumul et du fractionnement : les revenus de chaque

membre de la famille (y compris ceux des enfants) sont additionnés et la somme est répartie en fonction du quotient familial attribué à chaque membre (y compris les enfants)[41]. En France, ce système obligatoire d'imposition applicable aux conjoints fondé sur le quotient familial est associé à un très faible taux d'activité féminine (41 %). Les couples français assujettis à un régime de séparation des biens sont lourdement pénalisés, à un point tel que les conjoints qui ne sont pas propriétaires des biens (sous-entendu les femmes) assument le fardeau fiscal issu de revenus échappant absolument à leur contrôle sur le plan juridique.

L'Espagne et le Luxembourg, qui utilisent des formules de cumul des revenus familiaux, enregistrent les plus bas taux d'activité (25,3 % et 33,6 % respectivement). En Espagne, les couples peuvent opter pour une formule d'imposition applicable aux conjoints, auquel cas les taux correspondent à moins du double de ceux qui sont appliqués aux personnes seules. Cette mesure atténue de façon très limitée l'incidence de l'imposition applicable aux conjoints (O'Donoghue et Sutherland 1999 : 574). Ces deux pays maintiennent donc un très faible taux d'emploi des femmes mariées, l'Espagne étant bonne dernière (O'Donoghue et Sutherland 1999 : tableau 9, 579).

En revanche, des pays comme le Danemark, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni, où l'unité d'imposition est l'individu et où le régime fiscal est assorti de quelques dispositions axées sur la famille, obtiennent les taux d'activité des femmes les plus élevés d'Europe (Lahey 2001a; O'Donoghue et Sutherland 1999 : 579). C'est la Suède qui remporte la palme à ce chapitre, avec un taux de 80 % (Lahey 2001a; O'Donoghue et Sutherland 1999). Elle a expurgé son système fiscal de toute référence aux relations entre adultes et elle a réglé maintes lacunes du système de l'impôt sur le revenu. Les prestations pour enfants, par exemple, sont versées sous la forme de services de garde financés par l'État, de sorte que l'obligation fiscale n'a pas à être ajustée en fonction des frais de garde d'enfants. La Suède a instauré un régime fiscal entièrement neutre, c'est-à-dire qu'il ne tient nullement compte du type de relations entretenues, qui assure l'égalité des sexes et des revenus, des caractéristiques qui tendent à minimiser les obstacles à l'activité des femmes dans le marché du travail.

Parmi les pays qui ont adopté l'unité d'imposition individuelle, plus le modèle est assorti de dispositions applicables aux conjoints, plus le taux d'activité féminine est faible (Gustafsson et Bruyn-Hunt 1991 : 52-53). Les pays ayant intégré de multiples mesures applicables aux conjoints à leur régime fiscal fondé sur l'individu, c'est le cas notamment de l'Autriche, de la Grèce, de l'Italie et des Pays-Bas, ont tous des taux d'activité inférieurs à celui de la Suède, même s'ils restent supérieurs à ceux des pays où l'unité d'imposition est le couple.

Le régime canadien de l'impôt sur le revenu comporte au total une centaine de mesures qui déterminent l'obligation fiscale selon la situation familiale. Parmi elles se trouvent notamment le montant pour conjoint marié et l'équivalent du montant pour conjoint, ainsi que toute une panoplie de crédits transférables. Une étude a démontré que le crédit pour conjoint marié se chiffrait par un manque à gagner de quelque 3,5 milliards de dollars dans le budget fédéral pour 2000. Pourtant, 53 % des crédits ont été demandés par des personnes ayant un revenu supérieur à 30 000 $, comparativement à 41 % qui gagnaient entre 10 000 et 30 000 $, et un maigre 7 % gagnant moins de 10 000 $. À l'évidence, les personnes qui ont les meilleurs revenus profitent le plus des largesses de ces mesures. Les résultats sont beaucoup

moins réjouissants pour ce qui est de l'équivalent du montant pour conjoint, une mesure de soutien axée directement sur les parents chefs de famille monoparentale (des femmes en forte majorité) : la quasi-totalité des contribuables qui s'en sont prévalus, 99 % en fait, gagnaient moins de 10 000 $ (Lahey 2001a : 83). La situation est similaire pour les crédits transférables prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* : en 2000, les crédits ont été 10 fois plus importants pour les hommes que pour les femmes; seulement 11 % des femmes ont demandé un transfert, et il s'agissait la plupart du temps d'un crédit pour enfant à charge conjugué à une déduction de l'équivalent du montant pour conjoint (Lahey 2001a : 84). En 2000, 58 % des Canadiennes mariées travaillaient à temps plein (OCDE 1990). C'est de loin inférieur au taux de 80 % enregistré par la Suède, et considérablement moins que les 68 % atteints aux États-Unis.

Les études comparatives démontrent nettement que les taux d'activité des femmes augmentent lorsqu'on les considère en leur qualité propre aux fins de l'impôt et si on leur donne accès à des services de garde dignes de ce nom. Le modèle suédois confirme sans équivoque que lorsque l'État s'emploie activement à abolir les obstacles fiscaux qui éloignent les femmes du marché du travail, leur taux d'activité s'approche beaucoup plus de celui des hommes : 80 % pour les femmes contre 90 % pour les hommes (Lahey 2001a). En revanche, si on en juge par le modèle américain, un régime applicable aux conjoints comparable au régime canadien sur le plan fonctionnel, il apparaît que les taux d'emploi des femmes chutent si les mesures fiscales applicables aux conjoints font grimper leur facture fiscale plus rapidement que leur revenu de travail. Fait inquiétant entre tous, les taux d'activité des Canadiennes peinent derrière ceux des États-Unis, où pourtant règne un système de production conjointe des déclarations de revenus. Le Canada s'est doté de toutes sortes de mesures pour aider les familles à faible revenu, mais il les a assorties de règles d'admissibilité trop strictes fondées sur les seuils de revenu. Lorsque les deux membres d'un ménage gagnent un revenu, le cumul des deux montants les rend la plupart du temps inadmissibles aux prestations. Devant cette réalité, il devient tentant de conclure que les mesures applicables aux conjoints ont été délibérément conçues, ou peu s'en faut, pour expulser les femmes à faible revenu du marché du travail afin qu'elles se consacrent à des tâches non rémunérées.

Puisque le Canada se fait fort d'améliorer l'accès des femmes au marché du travail rémunéré, l'option stratégique la plus évidente consiste à éliminer les trop nombreuses dispositions applicables aux conjoints du régime de l'impôt sur le revenu et à les remplacer par des mesures applicables aux individus.

Dispositions applicables aux conjoints dans le régime canadien

Les régimes canadiens de l'impôt sur le revenu et de l'aide sociale contiennent un éventail imposant de dispositions applicables aux conjoints. Certaines ont pour effet de réduire, voire d'éliminer complètement les avantages accessibles aux personnes mariées, en plus d'entraver la participation des femmes au marché du travail parce qu'elles augmentent leur fardeau fiscal si elles se marient. (On dit parfois que ces mesures produisent un impôt sur le mariage.) D'autres dispositions applicables aux conjoints prévoient des formules de calcul axées sur les revenus familiaux afin que les avantages soient réservés aux familles à faible revenu ou qu'ils cessent lorsque le revenu familial atteint un plafond donné. De telles

dispositions freinent l'activité féminine dans le marché du travail parce qu'elles renforcent les mesures défavorables aux soutiens secondaires au sein de la cellule familiale.

Voici la liste des principales dispositions des régimes canadiens de l'impôt sur le revenu et de l'aide sociale qui ont ces effets :

- le crédit pour conjoint à charge;
- les crédits et déductions transférables entre conjoints;
- l'équivalent du montant pour conjoint;
- les crédits transférables entre enfants et parents;
- le crédit remboursable pour TPS et le supplément pour célibataire;
- la PFCE remboursable;
- la déduction pour frais de garde d'enfants;
- l'allocation au conjoint au titre de la Sécurité de la vieillesse;
- les formules de calcul du Supplément de revenu garanti (SRG);
- les barèmes de calcul des prestations d'aide sociale;
- les diverses dispositions des régimes fiscaux provinciaux.

Toutes ces dispositions sont autant d'obstacles à l'activité rémunérée des femmes, car les critères d'admissibilité, invariablement fonction de la situation familiale, constituent un puissant facteur de dissuasion financière qui les confine malgré elles aux sphères des tâches non rémunérées.

Crédits pour conjoint à charge et transférables au conjoint
À l'origine, les crédits pour conjoint à charge et transférables au conjoint visaient à favoriser la dépendance financière des femmes à leur mari. Bien que les couples hétérosexuels ou homosexuels vivant en union de fait aient des revenus généralement moins disparates que les couples mariés et que la dépendance financière y soit par conséquent moins forte, on a tout simplement élargi les crédits pour conjoint à charge et transférables au conjoint à toutes les unités conjugales au lieu de révoquer la structure au complet.

Ces crédits (et certaines déductions transférables) portent préjudice aux soutiens secondaires parce qu'il devient plus onéreux, sur le plan fiscal, de travailler contre rémunération lorsque l'une ou l'un des deux conjoints occupent déjà un emploi rémunéré. Le revenu primaire du couple peut atteindre 7 756 $ avant qu'un impôt soit prélevé[42]. Si l'autre partenaire n'a pas de travail rémunéré, la ou le titulaire du premier revenu peut gagner jusqu'à 14 341 $ avant de commencer à payer de l'impôt. Elle ou il peut en effet réclamer le crédit d'impôt personnel de même que le crédit pour conjoint de 1 054 $ si la deuxième personne du couple gagne moins de 659 $ dans une année[43]. Si ce montant est dépassé, le crédit pour conjoint diminue en conséquence.

À la valeur du crédit d'impôt pour conjoint s'ajoute celle de l'exonération fiscale de toute forme de travail non rémunéré accompli par la deuxième personne au lieu d'un travail rémunéré. Par conséquent, le premier revenu peut atteindre 14 341 $ avant que ne coure l'impôt, et la deuxième personne peut effectuer du travail non rémunéré dont la valeur moyenne est évaluée à 15 000 $, également à l'abri de tout impôt. Le crédit d'impôt pour conjoint donne la petite poussée nécessaire pour que la deuxième personne du couple opte pour le travail non rémunéré au lieu d'un travail rémunéré.

Si on compare cette situation à la situation après impôt d'un couple dont les deux partenaires ont un revenu, on constate que la deuxième personne peut se prévaloir d'un crédit d'impôt personnel et gagner jusqu'à 7 756 $ avant de commencer à payer de l'impôt. Les revenus cumulés des deux partenaires après impôt s'élèveraient à 15 512 $. Cependant, la deuxième personne pourrait difficilement accomplir pour 15 000 $ de travail non rémunéré. Résultat : la valeur globale des biens et services accessibles au couple est moindre.

L'ajout d'autres crédits et déductions transférables entre les deuxièmes et premières partenaires d'un couple aura pour effet d'augmenter le montant du revenu primaire qui échappe à l'impôt. Plus ce montant augmente, moins la ou le deuxième partenaire est incité à travailler contre un salaire. On peut donc en conclure que les crédits transférables et le crédit d'impôt pour conjoint peuvent dissuader la ou le deuxième partenaire d'un couple d'occuper un travail rémunéré.

Dans notre culture, lorsque la femme gagne le second revenu, on s'attend à ce qu'elle ajuste son travail rémunéré et non rémunéré de façon à optimiser la situation financière du couple après impôt. Même si les deux partenaires peuvent gagner le même revenu, la probabilité statistique est très forte que les tâches non rémunérées incomberont à la femme et qu'elle se retirera du marché du travail dans l'intérêt de la situation financière de la famille.

Équivalent du montant pour conjoint et crédits transférables

L'équivalent du montant pour conjoint procure un crédit d'impôt aux parents chefs de famille monoparentale, au même titre que le crédit d'impôt pour conjoint. La plupart des types similaires de crédits et de déductions transférables entre conjointes et conjoints peuvent l'être également entre un membre de la famille et une personne assurant son soutien. Tous ces crédits ont sensiblement la même valeur.

À l'opposé du crédit d'impôt pour conjoint, que seuls les couples mariés et vivant en union de fait peuvent réclamer, l'équivalent du montant pour conjoint vise exclusivement les personnes non mariées ou faisant vie commune. Ainsi, une personne célibataire qui se marie ou emménage avec une autre personne perd automatiquement l'équivalent du montant pour conjoint à compter de la date du changement de situation. Le revenu de la personne à charge est pris en compte pour le calcul de l'équivalent, mais les plafonds de revenu n'entrent plus du tout en ligne de compte dès qu'une ou un contribuable se marie.

L'impôt sur le mariage qui découle de l'équivalent du montant pour conjoint aggrave encore les préjugés qui confinent les femmes à des tâches non rémunérées. Dès qu'une mère chef de famille monoparentale se marie, elle perd ce crédit, sans autre forme de compensation.

Si elle poursuit ses activités rémunérées, sa facture fiscale se trouvera augmentée à hauteur du montant du crédit perdu (1 000 $ environ par année ou plus). Si elle peut mieux aider sa famille en faisant du travail non rémunéré, sa ou son partenaire pourra déduire le crédit d'impôt pour conjoint, et elle pourra compenser en accomplissant le plus de travail non rémunéré possible. La structure de l'équivalent du montant pour conjoint la réduit donc au même choix que le crédit d'impôt pour conjoint : travailler sans salaire.

Crédit pour TPS et supplément pour célibataire

Le crédit d'impôt pour TPS, entièrement remboursable, constitue une autre forme déguisée d'impôt sur le mariage. Si 2 personnes sont réputées célibataires, elles reçoivent 330 $ chacune, pour un total de 660 $ par année, mais 2 personnes réputées vivre comme des époux ou des conjoints de fait recevraient au total 432 $ par année. Le simple fait de se marier ou de vivre en union de fait provoque automatiquement la perte du supplément pour célibataire rattaché au crédit pour TPS. Ce supplément est un autre mécanisme qui renforce les incitatifs au travail non rémunéré des femmes. Toute travailleuse qui se marie ou devient conjointe de fait voit son crédit pour TPS réduit, sans pour autant que son revenu augmente. Le crédit pour TPS de sa ou son partenaire est également diminué. De plus, les deux subissent une légère hausse de leur taux d'imposition. Si la femme peut substituer du travail non rémunéré à un travail devenu plus imposé, son pouvoir économique global après impôt s'en trouvera majoré.

Le crédit pour TPS est également fonction de plafonds sur les revenus du couple, ce qui a un effet encore plus marqué. Pour une personne vivant seule, le crédit pour TPS diminue à raison de 5 % du montant excédant 28 193 $ de revenu annuel. La même règle s'applique aux couples mariés ou vivant en union de fait. Pour en revenir à l'exemple des deux personnes célibataires qui touchent toutes les deux le crédit pour TPS, non seulement reçoivent-elles un montant supérieur cumulé, mais encore, si par exemple elles partageaient un logement, le plafond de revenu applicable serait le double de 28 193 $, soit 56 386 $ par année. Si, au contraire, ces personnes étaient mariées, leur crédit serait moindre et un plafond de 28 193 $ serait appliqué à leurs revenus combinés[44].

Le plafond du revenu conjoint va donc à l'encontre du travail rémunéré des femmes et les incite encore plus à rester dans le rôle de soutien secondaire dans la cellule familiale. Dans les couples à faible revenu, le mari a souvent un revenu plus élevé (dans le cas des couples hétérosexuels) et, si jamais la perte du crédit pour TPS devient un critère pour réduire les heures de travail rémunéré, le mari est moins susceptible de se sacrifier. Toute diminution du revenu de la femme peut être compensée par la valeur en argent du crédit pour TPS conservé, ainsi que par la valeur du travail non rémunéré supplémentaire qu'elle accomplit. Certes, les montants de crédit pour TPS sont relativement minimes par rapport à divers avantages fiscaux en vigueur, mais le fonctionnement est sensiblement le même, et il repose sur les mêmes plafonds de revenu et concepts de cumul des revenus que d'autres dispositions applicables aux conjoints qui mettent en cause des montants plus élevés. Par conséquent, si on analyse la structure globale qui influe sur les taux d'activité des femmes, il faut considérer le crédit pour TPS comme appartenant à la catégorie des dispositions discutées jusqu'ici.

Crédits d'impôt remboursables pour enfants

Le crédit d'impôt pour enfants est formé d'un crédit de base et d'un crédit supplémentaire. Les deux sont entièrement remboursables, c'est-à-dire que les parents ne sont pas tenus d'avoir un revenu pour s'en prévaloir. En revanche, ils doivent produire une déclaration de revenus pour être admissibles.

Le crédit de base équivaut à 1 169 $ par année par enfant[45]. Les parents chefs de famille monoparentale ou les couples dont le revenu est inférieur à 33 487 $ ont droit au plein montant du crédit. Quand le revenu familial dépasse ce plafond, le crédit diminue en fonction du montant excédentaire. Si le taux de réduction dépend du nombre d'enfants dans une famille, le fait de déterminer l'admissibilité en fonction de 1 ou 2 revenus dans le ménage a beaucoup plus d'impact. La plupart des couples atteignent le plafond de 33 487 $ plus rapidement si leurs 2 revenus sont additionnés que si 1 seul est pris en compte.

L'octroi de la prestation supplémentaire suit une logique similaire. Le montant de base du crédit supplémentaire est de 1 463 $ pour le premier enfant, de 1 254 $ pour le deuxième, et de 1 176 $ pour chaque enfant qui s'ajoute. Ces montants sont ajoutés directement au crédit de base, de sorte que les familles admissibles touchent un total de 2 423 $ pour le premier enfant. La limite du revenu familial fixée pour cette partie du crédit est de 21 529 $, ce qui est de loin inférieur, tandis que les taux de réduction sont de loin supérieurs (à partir de 12,2 % du revenu familial en sus de la limite fixée). Comme pour le crédit de base, la majorité des couples atteignent la limite fixée de 21 529 $ beaucoup plus rapidement si 2 revenus sont cumulés que si 1 seul revenu est pris est compte[46].

Pour ce qui est de l'incidence des plafonds de revenu et des montants octroyés sur les taux d'activité des femmes, on peut penser qu'ils incitent très fortement les femmes à concentrer leur effort de travail sur les tâches non rémunérées. L'accès à des crédits pour enfants exonérés d'impôt pouvant aller jusqu'à 5 000 $ par année pour un couple ayant 2 enfants peut faire pencher la balance en faveur du travail non rémunéré, dont la valeur est évaluée en moyenne à 15 000 $ par année, voire plus si une bonne partie de ces activités concerne le soin aux enfants. D'autres considérations amplifient cet effet dissuasif, notamment, le crédit pour TPS dont il a été question ci-dessus[47].

Il faut souligner surtout que c'est leur situation familiale, le fait d'être mariées ou de vivre en union de fait, qui amène certaines femmes à remplacer leur travail rémunéré par du travail non rémunéré pour des raisons financières. Ainsi, 2 femmes qui sont colocataires et qui ont chacune 1 enfant seront assujetties à un plafond de revenu combiné de 43 058 $, ce qui leur donnera droit à des crédits pour TPS et pour enfants totalisant 5 924 $. Au contraire, si ces 2 femmes étaient mariées ensemble, leur plafond de revenu combiné serait établi à 21 529 $ (aux fins de l'admissibilité aux crédits de base et supplémentaire) et, au total, leurs crédits pour enfants et pour TPS atteindraient 5 487 $ seulement.

Les femmes à faible revenu font les frais d'une structure globale du crédit d'impôt pour enfants qui sans conteste les maintient dans un statut de soutien secondaire. Lorsqu'elles doivent choisir entre un travail peu rémunérateur et des crédits d'impôt pour enfants, les

crédits pour frais de garde d'enfants deviennent d'autant plus attrayants que le retrait du marché du travail rémunéré réduit les frais de services extérieurs de garde et augmente la valeur du travail rémunéré qu'elle peut accomplir. Le travail à temps plein pourrait également être remplacé par un travail à temps partiel qui ne catapulte pas le revenu familial global au-delà des limites prescrites. Au final, la structure conjointe du crédit d'impôt pour enfants est encore plus préjudiciable aux soutiens secondaires et, partant, à la participation des femmes au marché du travail.

Déduction pour frais de garde d'enfants

Les parents qui engagent des frais de garde d'enfants pour gagner un revenu ou pour faire des études peuvent les déduire de leur revenu à des fins fiscales. Cette déduction a ceci de positif qu'elle confirme que les frais de garde d'enfants font partie des coûts inévitables à engager pour être en mesure de gagner un revenu. Seulement, toutes les caractéristiques de cette déduction confirment le rôle de soutien secondaire des femmes, ce qui ne favorise pas du tout l'augmentation de leur taux d'activité ni la stabilité de leur lien avec le marché du travail.

La formule de calcul de la déduction contribue à ce résultat de quatre façons. Tout d'abord, tel qu'il a déjà été vu, un montant correspondant à 25 % des frais de garde d'enfants déductibles est retranché du crédit d'impôt supplémentaire (la Prestation nationale pour enfants, ou PNE) qui découle du programme de Prestation fiscale canadienne pour enfants. Ce mécanisme de récupération fiscale indirecte réduit cet élément de la PFCE à un rythme qui dépasse largement le rythme normal d'augmentation du revenu gagné après déduction des frais de garde. Le délai entre le moment où la PFCE est réduite et celui où l'avantage lié à la déduction des frais de garde d'enfants prend effet désavantage également les femmes prestataires de la PNE. De fait, les crédits remboursables au titre de la PFCE sont versés directement aux prestataires sur une base mensuelle, mais l'avantage lié à la déduction des frais de garde d'enfants prend effet au terme de l'année d'imposition durant laquelle ils ont été engagés, le cas échéant, à la réception du chèque de remboursement, qui sera versé une fois la déclaration de revenus produite l'année suivante. L'avantage fiscal correspondant aux frais de garde d'enfants déduits peut équivaloir au montant des versements au titre de la PFCE pour une année d'imposition donnée, ou même le dépasser, mais le délai entre les deux événements et le versement d'une compensation « regroupée » réduit au final le revenu mensuel des femmes. Le remboursement d'impôt global qui leur est expédié 18 mois après le règlement des frais de garde d'enfants est moins utile aux femmes qui comptent sur la PFCE pour faire vivre leur famille.

Par ailleurs, les familles ne peuvent pas déduire le plein montant des frais de garde d'enfants réellement engagés. Le plafond est fixé à 4 000 $ par enfant par année, et à 7 000 $ par année pour les enfants de moins de 7 ans[48]. Ainsi, si une famille à deux revenus envisage une amélioration à long terme du potentiel de gains de la femme en favorisant la continuité de son emploi, peu importe les frais de garde d'enfants à payer à court terme, il lui faut accepter que le montant déductible ne couvrira pas la totalité des frais réels. Il en coûte souvent plus de 12 000 $ par année, au salaire minimum, pour faire garder des enfants à domicile, et beaucoup de parents qui travaillent à temps plein ont besoin de services plus qu'à temps plein : le temps

consacré au transport, notamment, allonge considérablement leur absence de la maison chaque jour.

En réalité, on empêche les familles qui le désirent d'investir dans des services de garde d'enfants afin de protéger et d'améliorer le potentiel de gains des femmes à long terme. La personne qui gagne le moins *doit* se prévaloir de la déduction et elle ne peut déduire la totalité des frais de garde d'enfants; la déduction maximale équivaut aux deux tiers du revenu d'un travail. L'excédent n'est pas pris en compte. Ainsi, on dissuade carrément les familles qui le désirent de dépenser plus en frais de garde d'enfants pour permettre à la femme de rester au pas de ses collègues masculins sur le plan des années d'expérience accumulées quand les enfants sont en bas âge. Ces deux règles sont lourdes de conséquences financières pour les couples qui désirent que les deux parents travaillent de façon aussi continue que possible. Pour les couples qui ne peuvent assumer ce fardeau, alors le mécanisme actuel de déduction des frais de garde d'enfants fait en sorte que, grâce au crédit d'impôt pour conjoint et à l'exonération du travail non rémunéré de la femme, le moyen le plus sûr pour se dégager de l'étranglement financier est que la femme cesse ses activités rémunérées.

Irrémédiablement, l'effet cumulé des plafonds sur les déductions pour frais de garde d'enfants est de forcer les femmes à choisir le moindre de deux maux. Le premier consiste à trouver un emploi suffisamment rémunérateur pour gagner en moins de temps possible l'argent qui couvrira les frais de garde des enfants, sans dépasser la limite par enfant et le montant correspondant aux deux tiers du revenu. L'autre choix possible est de quitter un emploi rémunéré pour assurer elles-mêmes la garde de leurs enfants et protéger ainsi l'employabilité de leur partenaire qui gagne le revenu primaire. Par exemple, le montant déductible pour des enfants de 6 ans et 8 ans étant de 11 000 $ seulement, et parce qu'on accorde le droit aux personnes qui fournissent les services de garde de demander le salaire minimum (augmenté des prestations du RPC et de l'AE), les femmes n'ont pas vraiment d'autre choix que de trouver un travail tellement bien payé qu'elles n'ont pas à se soucier de la partie non déductible des frais de garde d'enfants pour boucler le budget, ou encore de trouver un travail à temps partiel assez bien payé pour que le montant déductible (dans ce cas, 11 000 $) arrive en deçà de la limite des deux tiers. Malheureusement, aucune de ces options n'est réaliste. Quelle que soit la situation, il serait surprenant qu'une femme décide de travailler en sachant qu'elle pourra consacrer seulement le tiers de son revenu total au revenu du ménage; l'absurdité de ce choix sur le plan financier convainc la plupart des femmes dont le conjoint travaille de retourner à leurs activités non rémunérées.

L'exemption personnelle diminue encore l'utilité de la déduction pour frais de garde d'enfants pour la famille. Si une femme reçoit un salaire de 14 000 $ pour un travail à temps plein et que la famille doit payer 11 000 $ pour la garde de 2 enfants, la règle des deux tiers limite la partie déductible à 9 233 $ seulement. Qui plus est, en raison de l'exemption personnelle prévue pour la femme, les premiers 7 756 $ de ses gains sont exonérés, et elle ne pourra utiliser que 6 244 $ sur les frais de 11 000 $ engagés aux fins de la déduction. Aucune partie de ces frais n'est transférable à une conjointe ou à un conjoint, et les parties non utilisées ne peuvent être reportées pour réduire l'obligation fiscale antérieure ou future. Prises ensemble, toutes ces dispositions ont un impact majeur :

elles condamnent les femmes à gagner beaucoup ou à ne pas travailler du tout pour consacrer leur capacité de production à des tâches non rémunérées. Même si une femme n'est pas une cuisinière ni une couturière de premier ordre, le seul fait de s'occuper des enfants en bas âge à la maison représente une valeur énorme pour la famille, et cette valeur échappe à l'impôt. Dans l'exemple ci-dessus, l'économie de 11 000 $ en frais de garde d'enfants et la valeur du crédit d'impôt pour conjoint font en sorte que la femme rapporte un revenu supérieur après impôt que si elle persistait à travailler.

Une solution très simple existe pour redresser tous ces effets dissuasifs : donner la possibilité aux deux parents de déduire des frais de garde d'enfants et abolir la limite du montant déductible. Le postulat voulant que les frais de garde d'enfants soient toujours engagés pour permettre aux soutiens secondaires de travailler est profondément discriminatoire à l'endroit des femmes. Si on permettait aux soutiens primaires de déduire ces frais, les deux parents pourraient avoir intérêt à occuper un travail rémunéré. Ce serait un petit progrès vers la suppression dans les régimes d'imposition et d'aide sociale de tout ce qui pousse les femmes à se confiner au travail non rémunéré.

L'abolition de la règle concernant les soutiens secondaires aurait un autre impact. Dans le régime actuel, des personnes qui travaillent et qui paient toutes deux des frais de garde, mais qui partagent un logement peuvent déduire ces frais à titre personnel. Cependant, si elles sont mariées ou vivent en union de fait, la totalité des frais est attribuée à la personne ayant le plus petit revenu. Par conséquent, la déduction pour frais de garde d'enfants telle qu'elle est appliquée impose un autre terrible choix : si les deux personnes choisissent de se marier ou de vivre en union de fait, elles perdent un avantage fiscal non négligeable; au contraire, si elles renoncent à une relation intime, elles conservent un avantage fiscal maximal. Cette modalité a des effets certes moins spectaculaires que l'obligation faite à la personne qui gagne le moins dans le couple de déduire les frais de garde d'enfants, mais elle peut quand même pousser les femmes vers la monoparentalité, et vers la pauvreté qui l'accompagne souvent. Même si on aime entretenir l'idée que tous les hommes ont les moyens de faire vivre leur femme, la réalité est que la plupart des hommes ne peuvent pas subvenir aux besoins d'une famille de trois ou quatre personnes sans une aide quelconque de leur partenaire. Et le fait qu'il existe également des ménages de lesbiennes ou de gais nous force à remettre encore plus en cause ce genre d'idées reçues.

Aide sociale

Toutes les provinces disposent de leur propre régime d'aide sociale, que le fédéral complète par toutes sortes de mesures à l'intention des personnes âgées qui ne reçoivent pas de prestations du RPC. Parmi cette brochette de mesures se trouvent les prestations de la SV, le SRG, l'Allocation au conjoint (versée à la conjointe ou au conjoint marié ou de fait d'une personne à la retraite, qui n'a pas l'âge de toucher sa propre prestation), ainsi que la prestation de survivant. Dans tous les cas, des plafonds du revenu familial sont fixés aux fins de l'admissibilité et, si les revenus totaux dépassent le plafond, les prestations diminuent en conséquence.

Les plafonds de revenu familial prescrits dans les lois de l'aide sociale et les formules de récupération fiscale éloignent les femmes du travail rémunéré. Ces prescriptions donnent

lieu en effet à des avantages dérivés fondés sur la situation familiale, et la formule de calcul de l'admissibilité additionne le revenu de la femme à celui de l'homme. Si le travail à temps partiel de la femme fait passer le revenu du couple au-delà du plafond fixé aux fins de l'admissibilité, elle sera fortement tentée d'abandonner son travail rémunéré pour effectuer uniquement des tâches non rémunérées.

L'Allocation au conjoint (AAC) au titre de la Sécurité de la vieillesse renforce encore plus le rôle de soutien secondaire des femmes que les plafonds du revenu conjoint. Les femmes âgées de 60 à 64 ans ont droit à une Allocation au conjoint assez intéressante lorsque leur partenaire atteint 65 ans ou prend sa retraite, ce qui peut leur enlever toute motivation à trouver un travail à temps partiel ou à temps plein, pour la première fois de leur vie parfois. Et une fois qu'elles atteignent elles-mêmes 65 ans, elles deviennent admissibles à la SV et au SRG. L'AAC dissuade les femmes qui n'ont jamais cotisé au RPC ni à d'autres régimes de sécurité du revenu de le faire au moment où elles arrivent à 60 ans.

Régimes fiscaux des provinces

Les régimes fiscaux des provinces perpétuent les effets décrits ci-dessus, et peuvent dans certains cas élargir leur portée. On trouve dans la plupart des provinces des équivalents de tous les types de dispositions discutés jusqu'ici. La charge fiscale supplémentaire de 20 à 30 % qui découle des régimes provinciaux enchâsse, en quelque sorte, chacun de ces effets. Certains crédits provinciaux consentis aux personnes à faible revenu atténuent un peu les effets négatifs, mais ils sont vraiment l'exception.

Déduction des frais engagés par les soutiens secondaires

L'exonération fiscale du travail non rémunéré dresse un obstacle quasi insurmontable entre les femmes et le marché du travail. Comme on l'a déjà évoqué, la pression exercée par la valeur de leur travail non rémunéré renforce énormément les effets dissuasifs des nombreuses dispositions applicables aux conjoints du régime fiscal canadien. Le régime fiscal tout entier procède de la conviction très nette que le travail non rémunéré incombe aux femmes au premier chef et qu'elles répondent à cette attente. Une telle façon de concevoir le travail non rémunéré permet à la personne qui travaille à temps plein dans le couple, les hommes en majorité, de se limiter à ce travail à temps plein.

Les chercheuses et les chercheurs conviennent en général que toute tentative pour contrer les forces qui maintiennent les femmes hors du marché du travail et, par conséquent, hors de l'économie pécuniaire ne peut se limiter à modifier la structure de l'un ou l'autre parmi la multitude de programmes gouvernementaux[49]. Swiebel (1999 : 23), une analyste en vue de tout ce qui a trait aux femmes et au travail, résume ainsi la situation dans une étude réalisée pour le compte des Nations Unies en 1999 :

> *[Traduction]* Les exercices visant à modifier la structure des programmes [...] sont fondés sur la présomption implicite que les femmes combleront gratuitement les lacunes du réseau de services sociaux. Les politiques à cet égard présupposent une offre de main-d'oeuvre domestique féminine illimitée – « infiniment renouvelable et qui palliera tous les manques à gagner

> au chapitre des revenus et des ressources nécessaires à la production et au maintien des ressources humaines ».

Swiebel (1999 : 23) ajoute que l'offre n'étant pas infiniment élastique, au contraire de ce que l'on croit, les femmes paient de leur bien-être leurs efforts pour combler tous les besoins.

Des femmes économistes et fiscalistes soutiennent depuis longtemps que le travail non rémunéré des femmes représente le dernier bastion du féodalisme sexiste et qu'il faudra compter sur d'autres intervenants que l'État pour s'en défaire. La répartition de l'effort de travail entre le foyer et le marché du travail relève fondamentalement du domaine privé et, tant et aussi longtemps que les femmes gagneront une fraction du revenu des hommes, elles seront condamnées culturellement à assumer la grande partie des tâches non rémunérées.

À cause de la nature du problème, les risques sont grands que les réponses stratégiques usuelles *officialisent* la responsabilité féminine du travail non rémunéré, ce qui a pour effet de *renforcer* les entraves à la participation des femmes au marché du travail. Le crédit d'impôt pour aidant naturel qui a été ajouté à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en reconnaissance des soins prodigués par des femmes à une personne invalide ou infirme de leur famille est insignifiant en comparaison du travail non rémunéré qu'elles accomplissent, et il peut inciter financièrement les familles à *augmenter* la part des soins non rémunérés conférée à la femme. Ce crédit subventionne en fait le travail rémunéré des hommes, alors qu'il encourage les femmes à canaliser encore plus d'efforts dans le secteur économique du travail non rémunéré. L'Allocation au conjoint au titre de la Sécurité de la vieillesse s'inscrit dans une même logique : c'est une façon de monnayer le travail non rémunéré accompli par les femmes tout au long de leur vie à même les poches des contribuables et de subventionner indirectement l'économie déjà fortement subventionnée des hommes. De fait, des prestations de retraite substantielles sont versées à des femmes qui, en raison de la nature du travail non rémunéré, ne prennent pas vraiment leur « retraite » avec leur mari plus âgé, mais continuent plutôt à faire profiter leur famille de leur travail non imposé et non rémunéré.

La seule stratégie possible contre l'effet incitatif de l'exonération fiscale du travail non rémunéré serait d'exonérer également le travail rémunéré des femmes. Dans l'idéal, l'ensemble des soutiens secondaires pourraient se prévaloir d'une exonération automatique équivalant au moins à la valeur du travail non rémunéré non accompli au foyer; à l'autre extrémité, les soutiens secondaires pourraient à tout le moins déduire les frais engagés pour se procurer les services et les biens nécessaires à leur entrée dans le marché du travail rémunéré. Dans ce dernier cas, le mieux serait de permettre la déduction des frais de garde d'enfants du revenu des soutiens primaires dans les ménages à deux revenus, et à étendre les exonérations fiscales afin d'atténuer l'attrait du travail non rémunéré non imposable pour les soutiens secondaires. La réduction du fardeau fiscal attribuable à un revenu secondaire relâcherait un peu les pressions qui amènent les soutiens secondaires à préférer le travail non rémunéré exonéré d'impôt.

On trouve diverses variantes de cette stratégie dans différents régimes fiscaux étrangers. Si l'objectif est d'atténuer l'effet dissuasif marqué du régime fiscal sur l'activité des femmes, un système de déductions plus complet s'avérera plus efficace qu'une version trop

restrictive. Par ailleurs, il ne faut pas limiter les exonérations frappant les revenus secondaires aux personnes mariées. Il est tout à fait justifié d'élaborer des politiques qui éliminent les facteurs incitant les parents chefs de famille monoparentale et les prestataires de l'aide sociale à se confiner au travail non rémunéré.

Autres pistes de solution

Les exonérations fiscales frappant le revenu secondaire peuvent annuler quelques-uns ou la totalité des frais supplémentaires engagés pour occuper un travail rémunéré. Notamment, on pourrait autoriser les soutiens secondaires à déduire l'équivalent de la valeur du travail non rémunéré non accompli en raison du travail rémunéré, les nouveaux frais liés à l'emploi ou même à l'acquisition de services de remplacement en nature tels que la garde des enfants. On ne s'étonnera pas de constater que des pays comme la Suède, qui ont recours à ces trois stratégies pour annuler l'effet dissuasif associé à l'exonération du travail non rémunéré, affichent les taux les plus élevés d'activité des femmes (80 %). Au contraire, les pays où ces mesures n'existent pas, comme le Canada, enregistrent des taux bien moindres de participation des femmes au marché du travail.

Rétablissement de la déduction d'employé

L'ancienne déduction d'employé, bien que négligeable (elle équivalait à 500 $), comblait en partie les frais inévitables associés à un travail rémunéré. Pour les contribuables à faible revenu, qui ne peuvent compter sur des subventions directes pour des frais inévitables comme le transport et les vêtements, la perte de cette déduction n'était pas anodine. Malgré la faible incidence de ce crédit sur le revenu, la déduction pourrait être réservée aux soutiens secondaires admissibles à titre incitatif.

En revanche, le montant fixe de 500 $, qui pouvait sembler généreux au moment de l'abolition dans les années 1980, ne convient plus du tout, comme le démontre clairement la nouvelle Mesure du panier de consommation (MPC) de Statistique Canada (qui donne un bon aperçu des frais de base inhérents à l'entrée dans le marché du travail). La MPC part du principe que le revenu disponible est fonction des frais nets pour la garde des enfants, des frais de santé non assurés, des impôts personnels et de la partie personnelle des charges sociales, de la pension alimentaire, de l'ensemble des retenues salariales obligatoires associées aux régimes de retraite d'employeur, aux cotisations syndicales et aux régimes d'assurance-santé complémentaires d'employeur. Le panier lui-même contient les coûts, corrigés selon les régions, liés à l'alimentation, aux vêtements et aux chaussures, au logement, au transport, et à d'autres biens et services[50]. Ces nouvelles données démontrent la nécessité de définir plus largement et plus réalistement les frais que peuvent déduire les soutiens secondaires plutôt que de les englober sous le parapluie d'une seule déduction symbolique.

Déduction élargie visant les soutiens secondaires

Rien ne justifie que des éléments comme le coût des repas achetés en plus de ceux préparés à la maison, des soins aux enfants confiés à d'autres, du ménage, d'entretien de la maison, ou les frais directs d'un travail rémunéré ne soient pas admissibles à une déduction élargie visant expressément les soutiens secondaires. Puisque, dans la réalité, l'occupation d'un travail rémunéré prive la maisonnée de leurs services gratuits pour les tâches quotidiennes, les

femmes confirmeront d'emblée que les coûts supplémentaires réduisent d'autant leur capacité de payer des impôts. Il faut noter qu'on ne parle pas uniquement de dépenses personnelles de consommation.

Si on admet que les coûts générés par le passage d'un travail non rémunéré à un travail rémunéré diminuent directement la capacité de payer, il reste à déterminer si le redressement fiscal devrait prendre la forme de déductions ou d'exonérations à partir de l'assiette fiscale, ou encore de crédits d'impôt. À l'heure actuelle, on estime en général qu'il est plus juste, pour une raison ou pour une autre, de les appliquer sous forme de crédits. Toutefois, si l'intention est d'abolir les entraves fiscales qui nuisent à l'activité des femmes dans le marché du travail, une nouvelle exonération frappant les revenus secondaires qui prendrait la forme d'un crédit s'avérerait moins efficace pour la main-d'oeuvre à faible revenu. Ce crédit pénaliserait en outre celles et ceux dont le revenu est moyen ou élevé et qui accomplissent justement l'objectif visé par l'exonération en occupant un travail rémunéré qui leur procure un revenu important et stable.

La proposition a ceci de positif qu'elle peut agir directement sur le calcul économique associé au travail rémunéré. Si on prend le modèle suédois en exemple, les déductions appliquées en compensation de la perte de travail non rémunéré et des autres frais d'emploi (auxquels s'ajoutent des services de garderie subventionnés par le public) ont sans conteste favorisé la participation des Suédoises au marché du travail rémunéré. Les femmes étant particulièrement influencées par les politiques fiscales qui touchent directement leur revenu global après impôt, l'offre d'exonérations indépendantes pour compenser la perte du travail non rémunéré amenuiserait sans doute les obstacles qui dissuadent les Canadiennes à l'égard du travail rémunéré.

Le principal obstacle à l'adoption de ce modèle est un manque de volonté politique. Il faut cesser d'offrir des déductions fixes et symboliques en compensation des coûts du travail rémunéré, et chercher enfin des moyens d'abolir les obstacles fiscaux fondamentaux qui dissuadent les femmes d'intégrer le marché du travail. Tout doit être tenté pour qu'elles rejoignent au moins les taux d'activité des femmes aux États-Unis et dans les pays européens les plus avancés à cet égard.

Modèle intégré d'exonération

Le modèle d'exonération pourrait être élargi à l'intérieur d'une politique qui deviendra la pierre angulaire d'un programme concerté axé sur l'augmentation du taux d'activité des femmes. Selon le modèle visé, les frais relatifs à un emploi englobent tous les frais associés au travail rémunéré. Ces frais pourraient former la base de calcul des exonérations fiscales et englober tous les biens et services associés à l'occupation d'un emploi secondaire qui sont pris en compte pour la MPC, de même que les crédits remboursables et les subventions en nature au titre de la garde des enfants et des personnes à charge. Une telle approche requiert la collaboration entre le fédéral et les provinces, ainsi qu'une démarche d'intégration plus rigoureuse des mécanismes fiscaux et d'aide sociale découlant du régime de crédit d'impôt et de prestations pour enfants.

Les régimes en vigueur ailleurs dans le monde offrent toutes sortes de modèles d'intégration : subventions directes de l'État aux services de garderie, échelonnées en fonction des différentes classes de travailleuses et de travailleurs; subventions en argent pour la garde des enfants; bons pour frais de garde; déductions périodiques et crédits pour frais de garde d'enfants. Comme on le sait déjà, c'est la Suède qui remporte la palme au chapitre du taux déclaré d'activité des femmes, qui bénéficient de déductions et de subventions pour les services de garderie. La Belgique permet de déduire 80 % des frais de garde d'enfants; en Grèce, le maximum permis est de 40 %. La France verse des allocations pour la garde des enfants de moins de 4 ans, jusqu'à concurrence d'un maximum donné par jour, et jusqu'à 25 % des frais de garde d'enfants peuvent être déduits pour les enfants de moins de 7 ans. L'Allemagne permet aux « parents chefs de famille monoparentale » de déduire un montant forfaitaire pour garde d'enfants, alors que la Hollande autorise la déduction des frais en sus du plafond fixé pour les couples mariés. Le Royaume-Uni ne permet aucune déduction pour frais de garde d'enfants, et seule l'Espagne offre un allégement fiscal pour frais de garde d'enfants sous la forme d'un crédit d'impôt (O'Donoghue et Sutherland 1999 : 576-577).

Certains pays financent les services de garde d'enfants non pas pour augmenter le nombre de femmes dans le marché du travail, mais plutôt pour assurer l'éducation en bas âge et prévenir les retards de développement attribuables à des services de garde de piètre qualité. Ainsi, la France offre un régime de crédits d'impôt pour les enfants fréquentant des établissements secondaires ou d'enseignement supérieur. L'Allemagne majore l'allocation octroyée pour l'éducation des enfants. Les familles autrichiennes peuvent déduire automatiquement les frais, selon la composition et le revenu de la famille. La Grèce autorise la déduction de certaines dépenses d'études, telles que le loyer, engagées par des enfants qui fréquentent des établissements éloignés de leur lieu de résidence, alors que l'Italie et le Portugal permettent la déduction d'une partie ou de la totalité des frais scolaires des enfants. Toutes ces dispositions orientent la décision des femmes d'occuper ou non un travail rémunéré, et les taux d'activité révèlent une très forte corrélation positive si l'individu constitue l'unité d'imposition, si on évite l'application conjointe des dispositions en matière d'imposition et d'aide sociale, et si des subventions directes compensent la perte des heures non rémunérées consacrées au soin des enfants et à d'autres activités connexes.

Le modèle américain en matière de garde d'enfants est partiellement intégré aux objectifs de l'aide sociale, offrant à la fois du financement direct et des crédits d'impôt non remboursables. Le financement direct des services de garderie provient de 6 programmes fédéraux distincts et totalisait en 1993 quelque 2,05 milliards de dollars américains (Heen 1995 : 181). Certains de ces programmes obligent les États à avancer des sommes correspondantes ou déterminées (pour améliorer entre autres la qualité plutôt que la quantité des services de garde) pour recevoir leur part des subventions fédérales. Le modèle n'a pas permis d'augmenter suffisamment les ressources de garderie. Le principal programme fédéral, baptisé Aid to Families with Dependent Children (AFDC, devenu depuis TANF) rejoint à peine 5 ou 6 % des enfants visés[51]. Le programme AFDC était étroitement lié au programme Job Opportunity and Basic Skills (JOBS), axé sur l'exécution des obligations alimentaires, l'aide garantie du fédéral pour la garde des enfants pour permettre à la personne soignante de faire des études ou une formation, ainsi que l'aide

de transition pour la première année d'emploi (Heen 1995 : 182-183). En réalité, ces programmes ont peu profité aux familles à faible revenu : seulement 1 prestataire sur trois du programme JOBS a reçu de l'aide pour la garde des enfants, et seulement 20 % environ ont touché l'aide de transition. Le financement inadéquat de ces programmes s'est traduit par de longues listes d'attente ou le refus de demandes de la part des États. Par ailleurs, on a sérieusement remis en question la sécurité et la qualité des services de garde en l'absence de programmes entièrement financés et adaptés aux besoins des familles à faible revenu (Heen 1995). En 1995, ces programmes d'aide directe ont coûté quelque 2 milliards de dollars américains.

Pour les familles américaines à revenu moyen et élevé, les crédits non remboursables pour garde d'enfants et des personnes à charge sont calculés en fonction de la composition et du revenu de la famille. Les contribuables reçoivent un crédit calculé selon le revenu cumulé de la famille et le nombre d'enfants, jusqu'à concurrence d'un montant maximal. Dans les faits, la formule globale empêche les familles pauvres d'avoir accès à ce crédit d'impôt. En 1995, ces crédits d'impôt non remboursables ont coûté environ 2,7 milliards de dollars américains, beaucoup plus en fait que l'aide directe aux familles à faible revenu (Heen 1995 : 179-180). Étant donné que les crédits pour frais de garde d'enfants sont fonction du revenu conjoint des familles, qu'un montant maximal est fixé et qu'ils ne sont pas remboursables, ils dressent des obstacles aussi importants à l'activité des femmes que le modèle canadien en vigueur. Bref, il ne s'agit pas d'un modèle beaucoup plus efficace que notre modèle canadien actuel.

Définition de soutien secondaire

Il est généralement admis que les femmes mariées jouent le rôle du soutien secondaire et que leur situation professionnelle constitue l'objet principal des discussions en matière de politiques qui nous intéressent. Au Canada, bien entendu, le débat sur la discrimination sexuelle s'est attaqué au concept de « soutien secondaire ». En effet, on traite comme s'ils étaient mariés des couples hétérosexuels non mariés qui cohabitent ou ont des enfants ensemble mais, pire encore, on en fait de même pour les couples de lesbiennes, de gais, de personnes bisexuelles, transgenres ou transsexuelles qui sont mariées à une autre personne officiellement du même sexe. Par ailleurs, on permet aux couples homosexuels de se marier en Colombie-Britannique et en Ontario depuis 2003, et partout au Canada depuis l'été 2005. Le sexe officiel ou social est un marqueur trop simple aux fins de l'identification des soutiens secondaires à qui l'on permet de déduire des frais liés à un emploi pour réduire l'attrait d'un travail non rémunéré et non imposé dans un contexte de discrimination professionnelle et en matière de revenu, et cette pratique irait à contre-courant de la tendance canadienne en fondant une politique législative sur des différences biologiques.

Il serait beaucoup plus sensé d'étendre la déduction des frais liés à l'emploi à l'ensemble des soutiens secondaires, suivant une définition fondée sur le revenu total gagné. Selon cette définition, la personne qui fait office de soutien secondaire entretient un lien plus fragile avec le travail rémunéré que l'autre partenaire, parce que son revenu est plus faible ou parce que son travail est sporadique ou à temps partiel. Dans la plupart des cas, le marqueur le plus fiable serait le revenu total par rapport à celui de l'autre membre du couple. Quand les deux partenaires ont exactement le même revenu, l'exonération devrait s'appliquer quand même, en reconnaissance du fait que la parité des revenus ne garantit pas

la parité du partage des responsabilités non rémunérées. À vrai dire, il est important que l'exonération s'applique dans ces situations pour éviter que des couples ne se répartissent le travail non rémunéré inégalement de façon permanente pour être admissibles à l'exonération.

Bien que cela puisse sembler absurde, on devrait également traiter les parents chefs de famille monoparentale et les célibataires vivant de l'aide sociale à titre de soutiens secondaires aux fins de l'exonération proposée ici. La transition entre l'aide sociale et un travail rémunéré peut avoir des répercussions financières très semblables à celles de la transition entre le travail domestique non rémunéré et le marché du travail. On attend des prestataires de l'aide sociale une somme de travail non rémunéré considérable, notamment en ce qui a trait à la garde des enfants. C'est encore plus vrai pour ce qui est des programmes de travail obligatoire des régimes d'aide sociale. Ces programmes imposent une forme de travail obligatoire sous-payé puisque les participantes et participants continuent de recevoir des prestations d'aide sociale ridicules en échange d'un nombre donné d'heures de travail chaque semaine. Que des ressources de garderie soient prévues ou non (notons au passage le nombre passablement élevé de programmes de travail obligatoire qui ne prévoient rien pour venir en aide aux femmes aux prises avec des difficultés en matière de garde d'enfants), la participation à ces programmes n'est qu'une autre forme de travail non rémunéré.

La définition fonctionnelle de « soutien secondaire » englobe autant les chefs de famille monoparentale que les personnes sans aucun lien, ou celles qui sont en transition entre l'aide sociale et un travail rémunéré : il s'agit de personnes ne pouvant compter sur personne d'autre dans leur foyer pour assumer des tâches non rémunérées essentielles. Si on étend ainsi la définition de soutien secondaire, les seules personnes qui ne peuvent *pas* appartenir à cette catégorie sont les personnes qui ont un revenu plus élevé que leur partenaire gagnant un revenu secondaire, ou les personnes qui peuvent s'attendre à ce que d'autres membres du ménage renoncent à leur travail rémunéré pour accomplir les tâches rémunérées au profit de toute la famille.

> *[Traduction]* Une seule grande catégorie de familles ne peut, à première vue, compter de soutien secondaire : les familles monoparentales dont le chef est une femme... On pourrait croire qu'il n'y a effectivement pas de soutien secondaire dans ces familles; en réalité, la très forte présomption de l'absence de soutien secondaire dans les familles à faible revenu fait augmenter le nombre de ménages monoparentaux. Parmi les plus pauvres, qui ont le plus besoin de deux revenus, le revenu d'appoint est le plus fortement imposé. Ces familles n'ont aucun moyen de se soustraire à l'impôt, si ce n'est en se séparant (McCaffery 1997 : 23).

Dans cette perspective, l'exonération des frais liés à l'emploi devrait être retirée uniquement aux personnes dont le revenu est suffisant pour subvenir aux besoins d'une autre personne qui peut effectuer du travail non rémunéré malgré le taux sacrificiel auquel on apprécie le travail non rémunéré des femmes aujourd'hui. Une personne ne peut être réputée comme étant le soutien primaire s'il n'existe pas de soutien secondaire dans le ménage. Par contre, étant donné l'état d'indigence historique et persistant de tant de femmes aujourd'hui, de tant

de chefs de famille monoparentale et de tant de prestataires de l'aide sociale ou des programmes de travail obligatoire, il apparaît tout à fait justifié de traiter les personnes sans lien, qu'elles soient parents ou non, à titre de soutien secondaire, justement à cause de l'absence d'un soutien primaire qui peut gagner le niveau de revenu moyen des hommes et jouir des mêmes possibilités d'emploi.

Réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus

La troisième option stratégique a trait à la réduction des taux d'imposition sur les faibles revenus. Les femmes en seraient les premières bénéficiaires, elles qui sont réputées avoir des revenus relativement plus faibles. Cependant, la mesure ne devrait pas viser uniquement les travailleuses mariées ou qui sont des soutiens secondaires, mais l'ensemble des contribuables à faible revenu. On pourrait combiner cette stratégie à d'autres, y compris l'exonération des frais réels de garde d'enfants et des autres frais liés à l'emploi, ainsi que l'abrogation de toutes les dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'avantages.

Sur le plan fonctionnel, la réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus agirait un peu différemment pour ce qui est du revenu de travail des femmes. La première proposition, la refonte de toutes les dispositions applicables aux conjoints en dispositions individuelles, permettrait d'abolir les pénalités fiscales afférentes en matière d'imposition et d'avantages qui ont pour effet d'inciter les femmes à préférer le travail non rémunéré au travail rémunéré. La deuxième option, l'exonération fiscale des frais afférents à un travail d'appoint, constitue la seule façon d'abolir l'unique pénalité fiscale associée au travail rémunéré (du fait que le travail non rémunéré est entièrement exonéré et que le travail rémunéré est frappé d'impôt. La réduction des taux d'imposition sur les faibles revenus n'éliminerait pas forcément les pénalités découlant des dispositions applicables aux conjoints, mais elle atténuerait sans doute leur ampleur. Cette réduction n'aurait pas non plus pour effet d'abolir la pénalité fiscale au travail rémunéré entraînée par l'exonération du travail non rémunéré mais, encore là, elle en atténuerait la portée.

Si seule la réduction des taux marginaux d'imposition est envisagée comme moyen pour contrer les obstacles fiscaux à l'activité des femmes dans le marché du travail, elle devrait être très importante. Étant donné les pièges qui attendent les personnes désireuses de se détacher du régime de l'aide sociale, ce qui entraîne la perte des crédits pour TPS et de PFCE (l'effet dissuasif étant renforcé par les formules de calcul fondées sur le revenu du couple qui sont utilisées pour fixer les limites du piège), la structure des taux devra prévoir une tranche exonérée importante (l'exemption personnelle) au bas de l'échelle afin de faciliter cette transition.

Puisqu'il faut s'attendre à ce que la réduction globale des taux marginaux donne des résultats plus grossiers, moins sensibles à la nature des obstacles fiscaux qui freinent la participation des femmes au marché du travail, il faudrait idéalement que cette option soit un complément aux deux premières stratégies proposées (refonte des dispositions applicables aux conjoints et déductions des frais liés à un travail secondaire). Certes, la diminution de la charge fiscale pour les femmes qui exercent un travail rémunéré représente un pas dans la

bonne direction, mais aucune recherche comparative sur la conception des régimes fiscaux n'a démontré à ce jour que, prise isolément, cette avenue mènera aux résultats escomptés.

En l'absence d'une volonté politique d'abolir les dispositions applicables aux conjoints ou d'exonérer les revenus secondaires, il n'y a aucun doute que la réduction des taux marginaux d'imposition sur les revenus faibles et moyens serait bénéfique à la participation des femmes au marché du travail (Muszynski 1992).

Abolition des idées préconçues en matière d'avantages liés à l'emploi

Le quatrième changement souhaité pour favoriser la participation des femmes au marché du travail serait d'éliminer les préjugés qui sont à la base des régimes publics et privés d'avantages liés à l'emploi. Le traitement fiscal de ces avantages ainsi que les règles d'admissibilité au RPC, à l'AE et aux régimes de retraite contributifs reposent en effet sur les concepts de l'homme pourvoyeur qui gagne le « salaire de la famille ». Vestiges du modèle patriarcal qui régissait les relations familiales au XIX^{e} siècle, ces dispositions s'appuient sur d'anciennes idées voulant que l'homme soit le soutien de famille, le seul à avoir besoin d'assurance-santé, d'assurance-vie, de prestations d'études, de retraite, dentaires, de sécurité du revenu et autres avantages dont l'objectif est de protéger sa capacité à pourvoir aux besoins de sa famille. La prestation élargie de ces avantages aux personnes à sa charge témoigne de sa responsabilité de principal titulaire de revenu, en plus d'alimenter la croyance voulant que les personnes à charge n'aient aucune revendication personnelle à l'endroit de l'État puisqu'elles profitent de sa capacité de gagner le revenu principal et des largesses de son employeur.

Ces conceptions archaïques portent préjudice aux femmes de deux façons. D'un côté, plus de femmes occupent des emplois à temps partiel, saisonniers, contractuels, intermittents ou discontinus de quelque façon, ce qui les rend trop souvent incapables de remplir les conditions d'admissibilité des régimes privés d'avantages liés à l'emploi[52], des régimes publics d'assurance-emploi ou de retraite, ou encore des régimes privés de retraite qui ouvrent droit à un traitement fiscal avantageux[53]. Pourtant, les femmes qui ne peuvent compter sur une personne gagnant un revenu primaire ont désespérément besoin de ces avantages. D'un autre côté, quand les femmes trouvent un emploi à temps plein, elles sont souvent assujetties à un contrat qui les oblige à cotiser à un régime d'assurance privé qui reproduit exactement les avantages auxquels un soutien primaire a accès par son emploi. Bien que ces avantages en double ne soient pas assimilés à un revenu imposable pour les travailleuses, ils valent moins pour elles qu'un salaire plus élevé.

Ce sont là deux autres difficultés qui s'ajoutent aux préjudices qui jouent contre les titulaires d'un revenu secondaire et, plus particulièrement, contre l'activité des femmes. Déjà qu'elles gagnent beaucoup moins en moyenne que les hommes, les indemnités dérivées de leur faible pécule ne peuvent suffire à leur garantir un revenu décent à la retraite ou en cas de chômage. Si on cumule les prestations de retraite et d'assurance-emploi auxquelles elles ont droit, la plupart des femmes s'en tirent mieux avec l'allocation de survivant issue des régimes de retraite et d'assurance de leur mari. Il est tout à fait possible qu'une femme qui touche l'Allocation au conjoint au titre de la SV et d'autres allocations connexes du gouvernement,

ou qui a droit à une pension de survivant au titre du régime de pension agréé de son mari, obtiendra un revenu de retraite plus élevé que celui qui serait dérivé de ses cotisations cumulées au RPC et au régime de retraite de son employeur. Cette réalité donne encore plus de poids au message que les femmes retirent des régimes de l'imposition et de l'aide sociale tout au long de leur vie : il vaut mieux pour elles demeurer à la charge d'un soutien primaire parce que leur apport au revenu familial est plus efficace si elles font des tâches non rémunérées[54].

De même, l'impossibilité d'accéder aux régimes d'avantages sociaux conjuguée à la rigidité de leurs règles accentue le fossé entre le travail primaire, qui permet de procurer ces avantages à l'ensemble de la famille, et le travail d'appoint, qui donne peu souvent accès aux régimes d'avantages sociaux. Dans la mesure où tous les membres d'une famille sont protégés par les régimes d'assurance de l'employeur du soutien primaire, il est moins grave pour le soutien secondaire d'occuper un emploi qui ne procure aucun de ces avantages, soit les emplois à temps partiel, saisonniers, contractuels et autres types d'emplois intermittents. Il faut donc en conclure que l'existence même des régimes d'avantages sociaux de travail et leur exonération fiscale favorisent le maintien des modèles d'emploi différents selon le sexe.

La plupart des solutions stratégiques proposées pour résoudre ces problèmes cherchent à combler les écarts entre la valeur des avantages des régimes privés et publics pour les travailleuses et travailleurs célibataires par rapport à ceux qui sont mariés ou conjoints de fait. On veut que les célibataires puissent désigner les bénéficiaires de leurs avantages, au même titre que les membres d'une famille nucléaire[55]. S'il faut admettre qu'il reste beaucoup à faire en ce sens, les solutions amenées ne régleront pas les problèmes qui nous occupent ici, soit la difficulté pour les femmes d'accéder à de tels régimes d'indemnisation et, si elles y ont accès, l'incapacité de s'abstenir d'y participer même si c'était plus profitable pour elles. Toute solution qui vise exclusivement à augmenter les catégories de bénéficiaires potentiels des régimes sans aucune appréciation des désavantages pour les soutiens secondaires porte préjudice aux travailleuses, qui seront encore plus attirées par des emplois à temps partiel ou mal payés en raison des coûts majorés des régimes d'assurance élargis. Les plus à risque de rester dans de tels emplois sont les femmes qui bénéficient de la protection du régime du soutien primaire de leur famille. Comme le souligne la Commission du droit du Canada dans un rapport publié en 2001, l'élargissement des avantages et des exonérations aux enfants d'âge adulte, aux parents, aux petits-enfants, aux collatéraux et à d'autres personnes risque de creuser l'écart au lieu de le rétrécir (Lahey 2001a).

La structure actuelle des régimes d'avantages sociaux, d'assurance et de retraite liés à l'emploi, ainsi que leur traitement fiscal en font des avantages fiscaux directs et applicables aux conjoints. Il sera très difficile d'obtenir l'abrogation de ces dispositions d'imposition commune, trop profondément enracinées dans la structure budgétaire que les couples ont bâtie à mesure qu'évoluaient leurs propres schémas de travail et que s'entremêlaient les nombreuses dispositions applicables aux conjoints. N'empêche, les mesures ci-dessous sont autant de petits pas pour atténuer les incidences préjudiciables :

- Autoriser la non-participation aux régimes d'avantages sociaux et compenser par une augmentation financièrement réaliste des taux horaires.

- Octroyer le droit permanent de réintégrer le régime en tout temps après une demande de non-participation[56].

- Ouvrir les régimes d'avantages sociaux à la main-d'oeuvre à temps partiel, occasionnelle et saisonnière.

- Assouplir sensiblement les règles d'admissibilité aux prestations d'AE, du RPC et des régimes de retraite afin de permettre aux soutiens secondaires de s'assurer une protection suffisante même si leur emploi est atypique[57].

Ces questions gagnent de plus en plus l'attention du gouvernement fédéral. Dans un rapport publié en 2001 sur les relations entre adultes, la Commission du droit du Canada se prononce comme suit : « En raison de ces aspects du régime fiscal et d'autres facteurs, les familles comportant un soutien et des enfants ont souvent plus de revenus disponibles après les impôts et les frais liés au travail que les familles comportant deux soutiens gagnant les mêmes revenus, même dans un contexte d'imposition des particuliers » (CDC 2001 : VIII.C). La Commission a notamment pointé le traitement fiscal des avantages sociaux comme facteur primordial. « Et puisque de nombreux avantages sociaux en nature couvrent aussi les époux et les conjoints de fait, quand le soutien secondaire commence à travailler contre rémunération, il est susceptible d'être imposé sur la valeur d'avantages sociaux en nature dont il ne jouit pas » (CDC 2001 : VIII.C, note 118). La Commission se garde cependant d'étendre ces conclusions aux incidences des prestations du RPC, de l'AE et de la SV pour les soutiens secondaires. Elle s'en tient à recommander que ces régimes soient accessibles aux personnes prodiguant des soins sans rémunération, ce qui, de toute évidence, *renforcerait* les obstacles qui barrent la route du travail rémunéré aux femmes puisque cette forme de travail non rémunéré s'en trouverait encore plus lourdement subventionnée (CDC 2001 : VIII.C, recommandations 29 et 30).

Nouveau crédit d'impôt sur les revenus gagnés

Aucune des politiques proposées ne parviendrait, à elle seule, à renverser les conséquences accumulées depuis des siècles de la répartition inégale du travail rémunéré et non rémunéré, et donc des revenus entre les femmes et les hommes. Au plus, elles pourraient supprimer les entraves à la participation des femmes au marché du travail attribuables expressément aux régimes fiscaux et aux avantages directs qui creusent et amplifient les écarts dans la répartition du travail et du bien-être. Dans un monde idéal, ces solutions feraient partie intégrante d'un train de mesures cohérentes et concrètes pour lutter contre la discrimination à l'endroit des femmes dans tous les domaines, y compris dans ceux du travail rémunéré et non rémunéré.

Cette cinquième option stratégique, l'adoption d'un crédit d'impôt sur les revenus gagnés, pourrait être envisagée en remplacement des changements structuraux de fond recommandés ci-dessus en ce qui a trait aux dispositions applicables aux conjoints, aux frais liés à l'emploi, aux taux marginaux d'imposition et aux avantages liés à l'emploi. Ainsi, si on ne parvient pas à obtenir le soutien politique nécessaire pour régler une fois pour toutes des problèmes structuraux qui sont les vestiges d'une autre époque, des moyens stratégiques plus superficiels

restent possibles pour redresser un peu la situation. Dans cette optique beaucoup moins ambitieuse, il est proposé de mettre au point un crédit d'impôt sur les revenus gagnés pour atténuer les multiples préjudices que font subir aux soutiens secondaires les lois actuelles en matière d'imposition et d'avantages sociaux. À noter que le crédit d'impôt sur les revenus gagnés proposé ici n'a rien à voir avec le Supplément du revenu gagné au titre du programme canadien de PNE ou du crédit d'impôt sur les revenus gagnés offert aux États-Unis, qui dans les faits ont nui encore plus à l'activité des femmes[58]. Pour ces raisons, aucun de ces modèles n'est recommandé.

Le crédit d'impôt sur les revenus gagnés proposé vise à réduire l'écart entre les revenus moyens des hommes et des femmes, par une hausse des revenus après impôt de ces dernières. Cette hausse ne serait pas obtenue par la réduction des taux marginaux d'imposition des contribuables en général, ni par une hausse des revenus de travail des femmes. Tout simplement, on offrirait un crédit d'impôt aux personnes les plus durement touchées par les obstacles à la participation au marché du travail et les multiples dispositions fiscales qui incitent les soutiens secondaires à se tourner vers le travail non rémunéré.

Éléments souhaités du crédit d'impôt sur les revenus gagnés
L'instrument proposé est fort simple : il devrait être accessible, sans exception, aux travailleuses et travailleurs visés par la définition de « soutien secondaire ».

- Il devrait être remboursable.
- Il devrait être suffisamment large pour compenser les écarts actuels subis par les soutiens secondaires au chapitre du travail rémunéré et du travail non rémunéré.
- Sa structure devrait contribuer à dénouer le piège de l'aide sociale qui attend les personnes désireuses de délaisser l'aide sociale pour un travail rémunéré.
- Le crédit ne devrait pas être plafonné en fonction du revenu familial ni des déductions associées à des frais liés à l'emploi.

L'objectif stratégique de la proposition est de neutraliser l'incidence fiscale des programmes fiscaux et de prestations qui rendent la dépendance financière plus attrayante aux yeux des Canadiennes et des Canadiens les plus démunis.

Définition de « soutien secondaire »
Selon la définition qui s'est imposée, est réputée agir comme soutien secondaire toute personne qui entretient un lien de dépendance financière et qui, par conséquent, assume des responsabilités non rémunérées à l'appui d'une personne titulaire d'un revenu primaire. Dans la pratique, une travailleuse ou un travailleur est automatiquement identifié comme soutien secondaire si son revenu est inférieur à celui de sa ou son partenaire. Il s'agit d'une définition non sexiste et englobante puisque, même si le crédit incite un homme à agir comme soutien secondaire, cela n'irait pas à l'encontre de son objet, qui est de faire cesser et de restructurer la répartition sexiste entre travail rémunéré et non rémunéré à l'intérieur des liens entre adultes et des ménages.

Comme on l'a souligné au début du chapitre dans la partie sur l'exonération de certains revenus secondaires, la définition de soutien secondaire devrait s'appliquer aux chefs de famille monoparentale, aux personnes seules prestataires de l'aide sociale ou d'un programme de travail obligatoire, ainsi qu'aux personnes seules qui vivent sous le seuil de la pauvreté ou presque afin de les rendre admissibles au crédit. Ces personnes, en effet, vivent déjà à la charge de l'aide sociale ou d'un soutien privé, ou sont à risque de basculer dans cette dépendance économique parce que leur travail non rémunéré vaut plus qu'un travail rémunéré. Elles ne peuvent compter sur une personne qui assurerait leur soutien primaire en échange de leur travail non rémunéré, mais l'État est prêt à participer à un tel échange, et il le fait déjà.

Application individuelle du crédit

Puisque l'objet du crédit d'impôt sur les revenus gagnés serait de contrecarrer les incidences nuisibles des multiples dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'avantages sur les calculs financiers des femmes, l'application conjointe saperait son objectif de favoriser l'activité des femmes dans le marché du travail.

Il suffit d'observer la situation aux États-Unis pour se convaincre que les crédits d'impôt sur les revenus gagnés qui sont applicables aux conjoints vont à l'encontre du but recherché. Dans sa structure actuelle, le crédit tel qu'il s'applique aux États-Unis est à l'origine de la plus importante pénalité sur le mariage de tout le régime de l'impôt sur le revenu (Zelanak 1994). En établissant l'admissibilité en fonction du revenu des conjoints ou de la famille, le crédit américain d'impôt sur les revenus gagnés produit un incitatif fiscal qui encourage les hommes qui sont soutiens primaires à poursuivre leur travail rémunéré malgré un faible revenu. En revanche, il incite d'autres personnes, principalement des femmes, à substituer un travail non rémunéré à un travail rémunéré afin d'optimiser le montant du crédit. Le revenu familial reste ainsi en deçà du plafond global fixé aux fins de l'admissibilité au crédit. La famille réduit d'autant ses frais de garde d'enfants, ce qui lui permet de moins dépenser même si son revenu est moindre et d'éviter de perdre une partie du crédit à cause de la déduction de frais de garde. Autrement dit, ce crédit applicable aux conjoints favorise nettement la participation des soutiens primaires au marché du travail et incite de façon à peine voilée les soutiens secondaires à abandonner un travail rémunéré pour assumer des tâches non rémunérées à l'appui de l'activité rémunérée primaire.

En réalité, les éléments applicables aux conjoints du crédit sur les revenus gagnés (que l'on retrouve également, sous une forme légèrement différente, dans la structure du supplément du revenu gagné du régime canadien) en vigueur aux États-Unis créent un incitatif fiscal qui peut pousser les couples à faible revenu à former des familles monoparentales[59]. Après leur séparation, les deux membres du ménage peuvent gagner un revenu assujetti à un plafond individuel, ce qui double le revenu total pouvant être gagné sans incidence sur le montant du crédit. Il faut ajouter des frais de garde d'enfants, mais de nombreuses familles à faible revenu peuvent être tentées de se séparer à cause de cette mesure fiscale et d'autres qui sont applicables aux conjoints.

Le crédit ne doit pas empêcher la déduction de frais liés à l'emploi
Les frais de garde d'enfants et ceux qu'entraîne l'achat d'autres services, les coûts de transport, etc., réduisent la capacité à payer des impôts et ne devraient donc pas diminuer le montant du crédit d'impôt sur les revenus gagnés. Comme l'objet du crédit est d'augmenter le revenu disponible après impôt des soutiens secondaires, il ne doit pas les inciter à accomplir ces tâches personnellement ou à éviter ces frais en abandonnant un travail rémunéré. Par souci d'équité, de justice et de neutralité, il ne faut pas créer de lien entre le crédit et ces frais. Ils doivent être traités distinctement par le régime de l'impôt sur le revenu.

Le crédit n'est pas un instrument de lutte contre la pauvreté infantile
Le type de crédit d'impôt sur les revenus gagnés proposé ne vise pas à contrer la pauvreté chez les enfants. Au contraire, il s'attaque nettement aux facteurs responsables de la grande vulnérabilité de la catégorie des soutiens secondaires. Si on limite le crédit d'impôt sur les revenus gagnés aux personnes qui s'occupent d'enfants d'âge mineur, on laisse pour compte une grande partie des personnes qui sont dans les faits des soutiens secondaires. Longtemps avant de créer une union avec une autre personne adulte ou d'avoir des enfants, les femmes (puisqu'elles représentent la majorité de cette catégorie) sont conditionnées, socialement et économiquement, à agir comme soutiens secondaires. Les statistiques le démontrent, il est fort peu probable qu'un homme modifie son régime de travail afin d'accomplir des tâches non rémunérées et d'optimiser le bien-être de sa famille. Par ailleurs, le statut prolongé de soutiens secondaires a pour effet d'emprisonner les femmes dans cette situation bien après le départ de leurs enfants adultes. Qu'elles aient ou non des enfants, les femmes sont beaucoup plus à risque d'être distribuées dans un rôle non rémunéré pour assurer le bien-être du foyer, fût-ce pour soigner des aînés, vaquer gratuitement aux travaux agricoles, à la tenue des livres de l'entreprise du soutien primaire, à la représentation sociale nécessaire à l'essor d'un cabinet juridique, etc.

Les problèmes visés par le crédit d'impôt sur les revenus gagnés sont indubitablement attribuables à la propension de la société canadienne à associer le rôle de reproduction des femmes et celui de prestation de soins. Cette association provoque des effets si pernicieux et si envahissants, qui se font sentir à chaque étape du cycle de travail rémunéré des femmes, que le crédit serait beaucoup trop restrictif si on le limitait aux femmes ayant des enfants d'âge mineur.

Montant du crédit
Le calcul du crédit d'impôt sur les revenus gagnés doit absolument suivre un processus itératif. Si, idéalement, la structure devrait prévoir un crédit remboursable pour avoir raison du piège de l'aide sociale et intégrer des avantages directs dans le régime de l'impôt sur le revenu, l'important est de rétrécir l'écart entre le montant du revenu après impôt (qui découle de toutes les autres mesures en vigueur) et le montant jugé nécessaire pour vivre dans une région selon les mesures du panier de consommation. Les antécédents peu rassurants du programme de PNE nous amènent à croire qu'une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et ses vis-à-vis des provinces ou des territoires garantira l'efficacité du crédit d'impôt sur les revenus gagnés tel qu'il est proposé.

L'admissibilité ne devra pas être assujettie à un plafond du revenu. Les femmes sont en effet victimes du syndrome du soutien secondaire quelle que soit leur position dans l'échelle des revenus. Et, plus important encore, les hommes de toutes conditions économiques doivent être convaincus des avantages de la présence d'un soutien secondaire pour la famille. Même si la femme d'un banquier peut nous sembler riche comparativement à une autre femme, elle est tout aussi vulnérable à l'attrait du travail non rémunéré que ses consoeurs dont le revenu est inférieur. Qui plus est, les hommes qui ont un revenu moyen ou élevé peuvent se prévaloir de tous les avantages fiscaux que leur procure le travail non rémunéré de leur femme, exonéré d'impôt. Si l'objet du crédit est d'abolir tout ce qui incite les soutiens secondaires à opter pour un travail non rémunéré, alors le revenu total issu d'un travail rémunéré ne devrait pas les empêcher de se prévaloir du crédit.

Initiatives stratégiques connexes

Le régime canadien de l'impôt et des transferts accuse un énorme retard par rapport à celui des pays qui ont réussi à minimiser les éléments structuraux qui nuisent à l'activité des femmes. Un crédit d'impôt sur les revenus gagnés (CIRG) pour les soutiens secondaires compenserait, ou du moins réduirait, dans une certaine mesure, les pénalités fiscales les plus directes à leur égard. Seul un programme de crédit d'impôt global et ambitieux réussirait à abolir tous les obstacles auxquels se butent les femmes, y compris le coût élevé des services de garde et d'autres formes de services de soins.

D'un point de vue pratique, le régime de l'impôt sur le revenu ne peut à lui seul rectifier l'effet inégal des frais de garde d'enfants. Le problème est de taille étant donné que la pénurie de ressources adéquates en matière de garde d'enfants représente l'obstacle majeur à l'activité des femmes vivant avec des enfants d'âge mineur. Pour en faciliter l'administration et l'efficience, il faudra assortir le crédit d'impôt sur les revenus gagnés d'une forme quelconque de soutien en nature pour la garde des enfants. Il va de soi qu'un régime fiscal favorable à l'activité rémunérée des femmes rate la cible si elles ne peuvent pas gagner suffisamment, même avec le crédit, pour payer des services de garde de qualité. Par ailleurs, il faudra prévoir des difficultés administratives liées à l'établissement d'un barème de paiements anticipés qui devra tenir compte des frais réels de garde des enfants et des personnes à charge, particulièrement dans les cas où le revenu fluctue.

Toutes sortes de modalités sont possibles pour fournir des ressources de garderie directement aux travailleuses et aux travailleurs qui en ont besoin. Depuis des dizaines d'années, des Canadiennes ont tenté de convaincre le gouvernement fédéral d'établir un programme national pour la garde des enfants et des personnes à charge. Le programme, sans être universel, pourrait procurer des ressources à quiconque agit comme soutien secondaire aux fins du crédit, ou être lié plus étroitement à des programmes de formation professionnelle, d'avantages sociaux ou d'éducation.

L'analyse comparative démontre sans équivoque que les pays où l'on trouve des mesures de transferts directs et de déductions fiscales pour garde d'enfants, tels que la Suède, affichent les taux d'activité les plus élevés, à l'instar des pays européens dont les politiques fiscales tiennent compte des besoins de garde des enfants et des personnes à charge. Le modèle américain illustre à quel point le taux d'activité des femmes peut dépendre de mesures

combinées telles que le CIRG remboursable et les subventions directes assurant l'adéquation des ressources aux besoins en matière de garde des enfants et des personnes à charge. Les études effectuées aux États-Unis ont démontré par ailleurs que l'absence de transferts directs en matière de garde d'enfants et de personnes à charge nuit énormément à l'activité des personnes à plus faible revenu.

Afin d'éviter que l'offre de ressources de garderie ne soit assujettie aux revenus conjoints, il ne faut pas limiter les mesures en ce sens dans le régime de l'impôt sur le revenu, sous la forme de déductions ou de crédits d'impôt, aux soutiens secondaires. Si, en effet, les soutiens primaires peuvent déduire ces frais ou avoir accès aux crédits, ce serait une autre façon de rabattre la fausse présomption voulant que ces frais découlent automatiquement d'un travail secondaire. Tant qu'on n'abandonnera pas la notion de coûts négatifs associés au travail rémunéré des femmes, leur taux d'activité ne pourra pas augmenter, et leur lien avec le marché du travail restera fragile et élastique. Les progrès des pays européens à ce chapitre parlent d'eux-mêmes : l'association crédits d'impôt et subventions directes constitue la meilleure recette pour favoriser la vie professionnelle des femmes.

On aurait tout à gagner à s'inspirer de l'expérience d'autres pays pour bâtir une stratégie nationale concernant la prestation de soins aux personnes à charge qui compléterait les politiques fiscales en vigueur. Le Canada devra établir des normes nationales en matière de délivrance des permis et d'assurance de la qualité s'il veut se doter d'une offre de ressources de garde d'enfants et de personnes à charge qui soient sûres, abordables et accessibles sur l'ensemble de son territoire.

Conclusions

Aucune option stratégique isolée ne pourra avoir raison de tous les obstacles qui empêchent actuellement les femmes de travailler. Comme on l'a évoqué au début, il faudra bien connaître la nature de ces obstacles avant d'élaborer de nouvelles politiques fiscales, et toute recommandation devra être jaugée à la lumière de deux critères décisifs : La recommandation entraîne-t-elle l'augmentation du revenu net réel des travailleuses? Favorise-t-elle la hausse globale du taux d'activité des femmes?

Parce que ces obstacles sont l'aboutissement d'un écheveau complexe de pratiques discriminatoires fondées sur la race, la classe, l'orientation sexuelle et l'invalidité, on ne peut compter sur une seule recommandation de politique pour améliorer l'accès des femmes au marché du travail. Dans cette optique, le chapitre qui suit explorera les incidences attendues de chacune des propositions à partir de données comparatives et de microsimulations. Il sera question également de l'incidence possible des propositions pour les travailleuses désavantagées non seulement par leur sexe, mais également par leur race, leur classe, leur orientation sexuelle, un handicap ou leurs responsabilités familiales.

4. ÉVALUATION DES OPTIONS POSSIBLES : INCIDENCE DE LA RÉPARTITION ET DIVERSITÉ

Au Canada, les femmes n'habitent pas le même espace économique que les hommes. Le revenu moyen des hommes grimpe proportionnellement à la formation et à l'expérience acquises tout au long de leur vie active, jusqu'à la fin de la cinquantaine, après quoi leur revenu baisse un peu durant leurs années de retraite. Les femmes, quant à elles, voient leur revenu moyen grimper lentement, jusqu'à un niveau légèrement supérieur à diverses mesures de faible revenu ou de pauvreté, après quoi il amorce sa chute au début de la cinquantaine, pour piquer littéralement du nez à l'âge de la retraite. Comme nous l'expliquions aux chapitres 2 et 3, la disparité est accentuée sous l'effet d'un trop grand nombre de dispositions fiscales et de programmes de dépenses directes qui renforcent les stéréotypes sexuels déjà bien ancrés qui en sont la cause.

De quelque côté que l'on aborde le problème, de celui de la répartition des revenus dans le marché entre les hommes et les femmes ou des formules gouvernementales présidant à la répartition des avantages et des pénalités fiscales découlant de ces revenus, on en revient toujours à la même conclusion : le problème existe parce que les femmes, à cause de leur sexe, sont emmurées dans leur rôle de soutien secondaire. En présupposant leur lien plus faible avec le marché du travail, on renforce la discrimination professionnelle à l'égard des femmes et on favorise les interruptions plus fréquentes de leur carrière, leur plus faible rémunération et leur vie professionnelle fractionnée, autant de facteurs qui accentuent constamment le risque qu'elles abandonnent leur travail rémunéré. Plus leurs gains après impôt diminuent, plus elles sont susceptibles de tomber à la charge d'une autre personne (soutien primaire), de l'État ou d'autres membres de leur famille. Une fois la dynamique de la dépendance installée, il est difficile pour les femmes de se sortir de l'engrenage.

Les dispositions en matière d'imposition et d'aide sociale reposent sur le postulat de la dépendance inévitable des femmes à un moment donné de leur vie, ce qui alimente la dynamique de la dépendance et des faibles revenus. Qui plus est, la multitude de dispositions applicables aux conjoints dans ces secteurs incite les femmes à la dépendance pour des raisons financières. Le coût des services de garde d'enfants et d'autres frais liés à l'emploi sont élevés, et les femmes font le calcul qu'il est peu avantageux d'abandonner un travail non rémunéré exonéré d'impôt pour aller occuper un emploi mal payé. La réduction abrupte des prestations et la hausse vertigineuse de l'impôt sur le revenu qui attendent les femmes désireuses de passer de l'aide sociale à un travail rémunéré les mènent à un carrefour où les obstacles fiscaux trop nombreux parviennent mal à les persuader de faire l'effort nécessaire pour que cesse leur dépendance à l'État.

Le chapitre 3 explorait diverses solutions pour contrer cet effet pervers du régime. Il propose cinq orientations stratégiques pour instiguer le lent processus qui permettra de renverser les effets cumulés des stéréotypes sociaux et des postulats qui sont à la base des politiques concernant le travail rémunéré des femmes. En tout premier lieu, on a proposé de refondre les dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale pour

qu'elles soient applicables aux particuliers. Cette refonte est destinée à éliminer la dépendance économique créée par l'assujettissement des couples et des personnes seules à des SFR et à des taux de réduction équivalents. La deuxième proposition permettrait aux soutiens secondaires de déduire des frais d'emploi, en incluant dans cette catégorie les personnes qui sont chefs de famille monoparentale, les adultes qui gagnent un revenu secondaire, ainsi que celles et ceux qui touchent l'aide sociale ou qui y sont presque admissibles. On propose également de réduire les taux marginaux d'imposition frappant les faibles revenus en général, d'abroger les mesures préjudiciables en matière d'avantages sociaux et d'adopter un crédit d'impôt sur les revenus gagnés à l'intention des soutiens secondaires.

Dans les sections qui suivent, on évalue les cinq propositions en fonction de leur effet attendu sur la répartition, et plus particulièrement pour divers groupes de femmes, ainsi que le coût approximatif de chacune. Dans la mesure du possible, les estimations ont été faites grâce au programme de microsimulation Base de données et modèle de simulation de politique sociale (BD/MSPS). L'analyse repose sur deux mesures de base des écarts du revenu entre les sexes : la répartition des revenus selon le sexe et l'âge, et la comparaison des revenus avant et après impôt au niveau ou sous le niveau du faible revenu (mesure du faible revenu – MFR) selon le sexe. Les résultats de cette analyse ne corroborent pas nécessairement les incidences réelles, mais ils en donnent un bon aperçu général.

Refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux particuliers

Suivant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, l'unité d'imposition est l'individu. Pourtant, le système contient tellement de dispositions applicables aux conjoints que, du point de vue fonctionnel, il s'apparente beaucoup plus au système américain de production conjointe des déclarations qu'à ceux de la plupart des pays de l'Europe du Nord, axés sur l'imposition individuelle. C'est ce qui ressort clairement d'une refonte simulée du régime actuel en un régime à production conjointe. Aux figures 2 et 3, on peut voir que si on utilise la répartition actuelle des revenus moyens selon l'âge et le sexe et qu'on restructure le régime de l'impôt afin d'offrir aux couples les avantages après impôts de la production conjointe, le revenu après impôt des femmes serait encore moins élevé que celui des hommes[60].

Les résultats corroborent ceux de O'Donoghue et Sutherland (1999 : 589-591), qui ont prouvé que l'adaptation des modèles d'imposition commune au contexte britannique aurait un effet régressif sur le système fiscal. Les chercheurs ont en outre conclu que cette structure aurait un effet dissuasif à l'égard du travail pour les deux membres d'un couple, pas seulement pour la personne ayant le plus faible revenu.

Figure 2 : Incidence des déclarations conjointes sur le revenu total selon l'âge et le sexe, Canada 2004

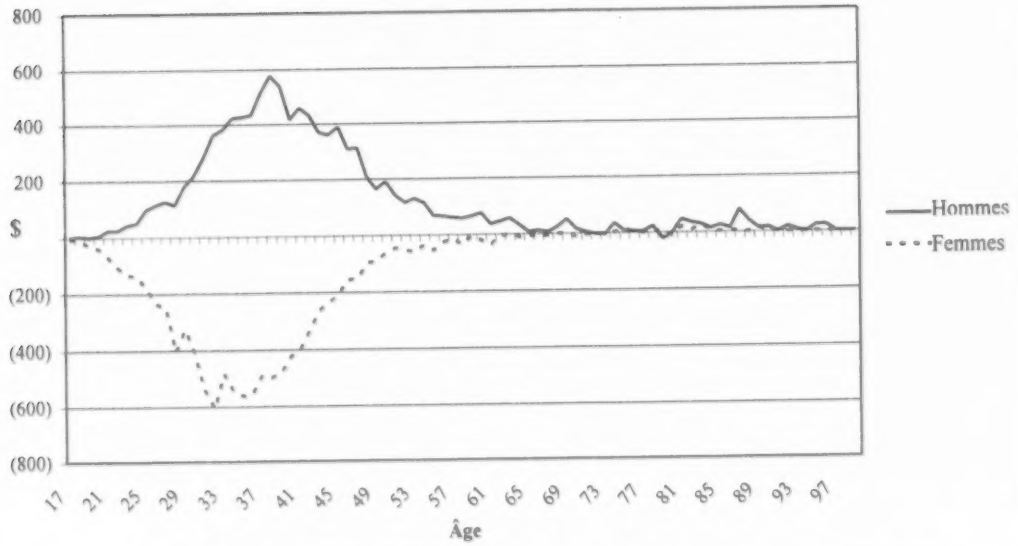
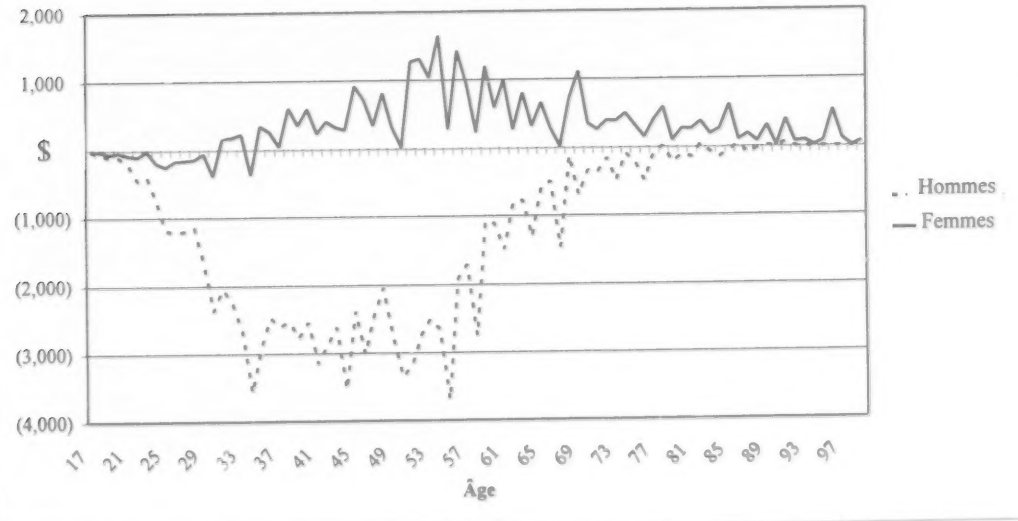


Figure 3 : Incidence des déclarations conjointes sur le revenu disponible selon l'âge et le sexe, Canada 2004



Cette étude recommande la refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions individuelles afin d'inverser les effets régressifs décrits au chapitre 3. Les figures 4, 5 et 6 montrent l'incidence globale d'un tel changement; on y compare les revenus avant et après impôt des hommes et des femmes au titre du régime actuel, dont l'application est plus

souvent conjointe, et d'un régime véritablement applicable aux individus. Cette refonte de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettrait de réduire l'écart entre les revenus après impôt des hommes et des femmes et, partant, elle répondrait mieux à l'idéal d'équité entre les sexes à cet égard.

Figure 4 : Revenus comparés avant impôt selon l'âge et le sexe : régime actuel d'imposition conjointe et éventuel régime d'imposition individuelle, Canada 2004

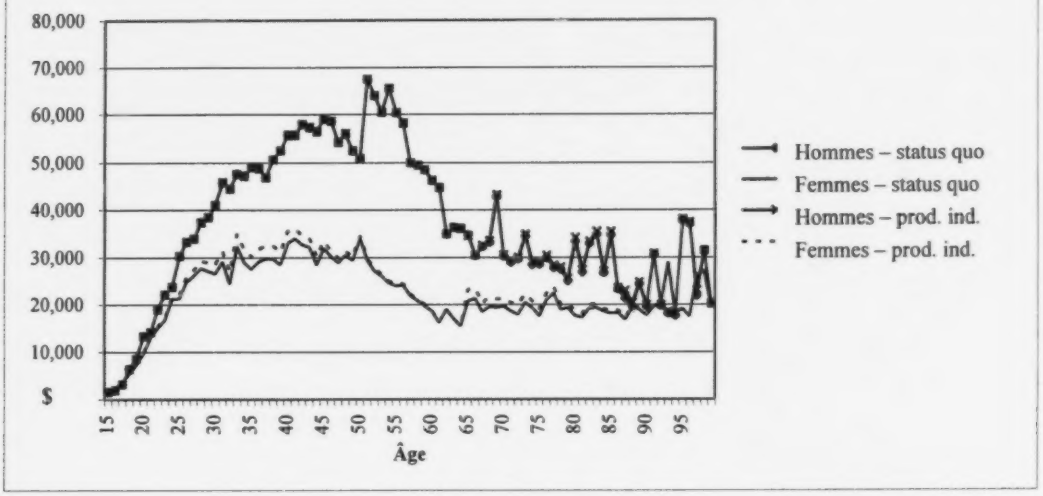


Figure 5 : Revenus disponibles comparés selon l'âge et le sexe : régime actuel d'imposition conjointe et éventuel régime d'imposition individuelle, Canada 2004

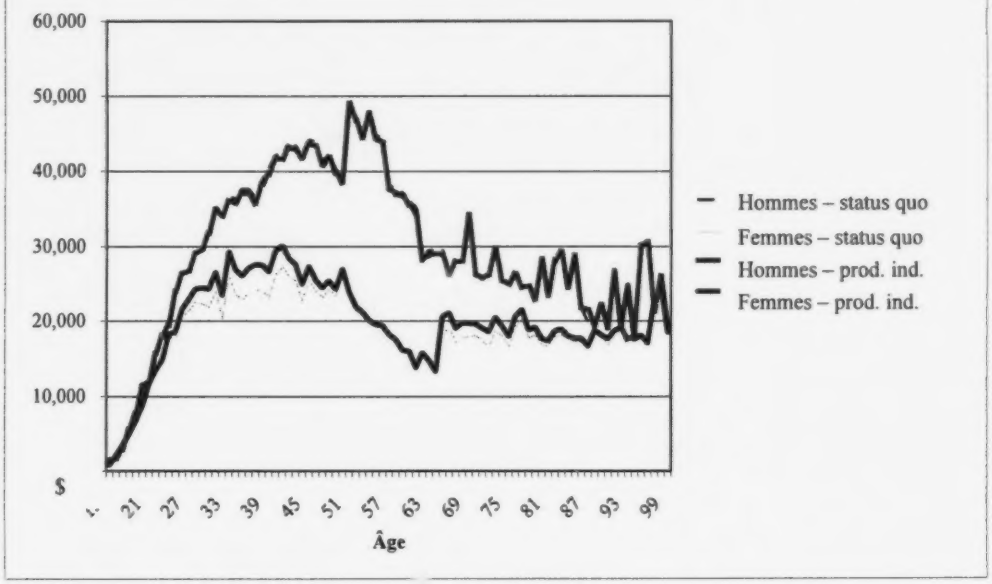
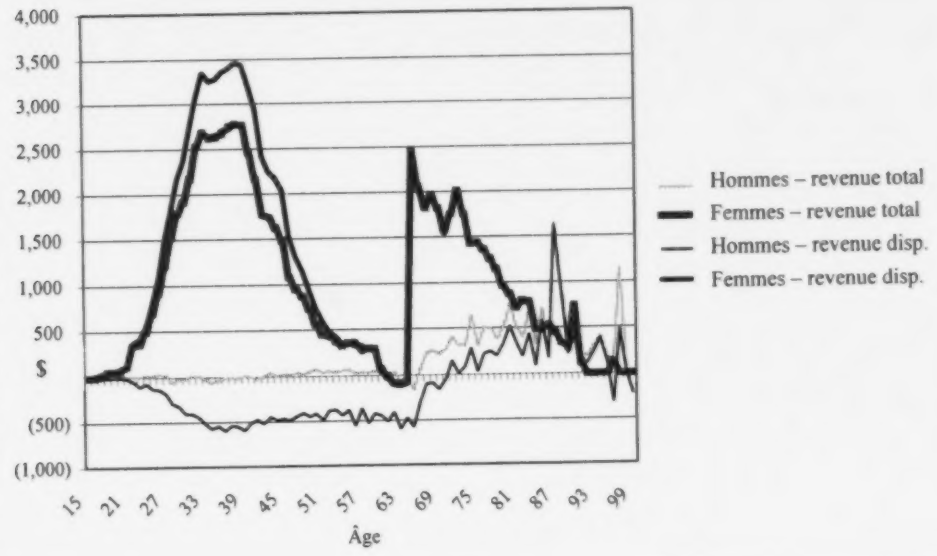


Figure 6 : Variation du revenu total et disponible suivant le régime actuel et un régime d'imposition individuelle selon l'âge et le sexe, Canada 2004



L'écart entre les revenus après impôt des femmes et des hommes est moindre parce que la restructuration des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux individus produit l'augmentation du revenu des femmes après impôt. Cet effet vient de l'élimination des plafonds fondés sur le revenu du couple aux fins du calcul des avantages fiscaux comme les crédits d'impôt remboursables pour enfants et pour TPS. Par ailleurs, le revenu après impôt des hommes diminue à cause de la suppression des crédits pour conjoint à charge et transférables, et les taux marginaux d'imposition des femmes baissent. La figure 6 illustre l'incidence majeure de ces changements pour deux groupes de femmes particulièrement vulnérables, c'est-à-dire les femmes qui ont des enfants à charge et celles âgées de plus de 65 ans qui ont subi une discrimination salariale au cours de leur vie active ou qui, après une retraite forcée, disposent de maigres sources de revenus[61].

Toutes les femmes profitent des avantages de la restructuration. Cependant, l'effet sera sans doute plus marqué pour certaines femmes désavantagées non seulement par leur sexe, mais également par d'autres facteurs comme la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et la situation familiale.

Race et origine ethnique

Le revenu moyen des femmes des minorités visibles est souvent inférieur à celui de l'ensemble des Canadiennes. À noter que les hommes subissent également cet écart dû à la race. Plus le revenu moyen des couples identifiés par leur race est faible, plus il est fréquent que les deux partenaires se trouvent dans l'obligation financière de travailler contre rémunération. Les femmes dans cette situation sont tout aussi susceptibles de faire des doubles journées de travail, mais elles peuvent difficilement quitter un travail rémunéré pour vaquer à leurs tâches non rémunérées malgré la valeur globale de leur travail rémunéré

après impôt puisque, quand les deux partenaires gagnent extrêmement peu, aucun d'entre eux ne peut soutenir l'autre pour faire le travail non rémunéré[62].

Cependant, ces généralités ne touchent pas également l'ensemble des femmes et des hommes identifiés par la race au Canada. Ainsi, les hommes noirs avaient un revenu moyen de 23 320 $ à peine en 1996, alors que les femmes noires gagnaient en moyenne 18 610 $. À cette époque, le revenu moyen des hommes des groupes minoritaires non visibles atteignait 43 162 $, et 31 917 $ chez leurs homologues d'une minorité visible. En revanche, les Japonais gagnaient en moyenne 42 277 $ en 1996; les Japonaises, quant à elles, dont le revenu (22 204 $) était relativement élevé par rapport à celui de leurs consoeurs identifiées par la race, gagnaient tout de même moins que les femmes n'appartenant pas à un groupe minoritaire (Lahey 2001a). Leur revenu moyen de 17 382 $ en 1995 plaçait l'ensemble des Autochtones vivant hors réserve bien au-dessous de celui des femmes identifiées par la race les moins bien nanties (Statistique Canada 1998c).

Sur le plan global, la refonte des dispositions applicables aux conjoints en dispositions applicables aux individus avantagerait les femmes des minorités visibles de trois façons. Premièrement, l'abolition du plafond applicable aux conjoints pour des avantages tels que le crédit d'impôt remboursable pour enfants, le crédit pour TPS, la déduction des frais de garde d'enfants ainsi que l'équivalent du montant pour conjoint pour des enfants à charge permettrait à plus de femmes de ces groupes de se prévaloir des avantages sans être obligées de quitter une relation. Si on considère qu'une relation stable constitue un actif, l'application individuelle permettrait désormais aux couples des minorités visibles de jouir à la fois de ces avantages fiscaux et du bénéfice d'une relation intacte.

Deuxièmement, la diminution du revenu après impôt en raison de l'abolition des crédits pour conjoint à charge ainsi que des crédits et déductions transférables touchera moins d'hommes que de femmes membres d'une minorité visible, justement parce que leurs revenus sont inférieurs. Selon des recherches menées aux États-Unis sur l'incidence des avantages fiscaux visant les couples qui ont un revenu unique élevé ou au sein desquels on constate un important écart entre les revenus des soutiens primaire et secondaire, il ressort que peu de membres de minorités visibles y ont accès[63]. De fait, lorsque le revenu de ce qu'il est convenu d'appeler les « soutiens primaires » subit l'effet à la baisse de la discrimination raciale, il est extrêmement rare que cette personne ou celle qui gagne un revenu secondaire parvienne à combler les besoins de l'autre et puisse ainsi être admissible au crédit pour conjoint à charge ou à la totalité des éléments transférables. Dans la réalité, ces couples fonctionnent à l'instar de personnes seules sur le plan économique, même s'ils sont mariés. Par conséquent, ils ne risquent pas de perdre des avantages fiscaux auxquels ils n'ont pas accès de toute façon. Il y aura évidemment quelques exceptions, dont les hommes japonais, que l'on peut imaginer mieux placés pour subvenir aux besoins de leur partenaire que les hommes d'autres groupes minoritaires. Cependant, la perte sera moindre que celle subie par la moyenne des hommes n'appartenant pas à une minorité visible.

Troisièmement, les femmes membres d'une minorité visible n'obtiendront pas une réduction aussi élevée de leurs taux marginaux d'imposition que les femmes en général. Cette

différence sera toutefois estompée par l'accès égal à des crédits remboursables pour les femmes à faible revenu et à très faible revenu.

Tout bien considéré, l'analyse selon la race et l'origine ethnique permet de croire que les propositions seront bénéfiques pour les femmes touchées.

Orientation sexuelle

Les populations qui se démarquent par des traits tels que l'orientation sexuelle ont souvent des salaires moyens inférieurs. Les données sommaires du Recensement effectué en 2001 par Statistique Canada ne permettent pas de décrire nettement l'incidence de l'homophobie sur les revenus. Il va de soi cependant que, outre le fait que leur sexe joue également en défaveur des lesbiennes au chapitre du revenu, elles ne peuvent pas, au contraire de certaines de leurs consoeurs, compter sur le revenu supérieur d'un homme qui serait leur soutien primaire[64]. À l'instar des couples membres de minorités visibles, les couples de lesbiennes ne peuvent guère compter sur des instruments comme la déduction de conjoint puisqu'il est peu probable que l'une des partenaires gagne suffisamment pour pourvoir aux besoins du couple. Par ailleurs, les femmes lesbiennes qui sont parents uniques seront considérablement avantagées par la suppression des plafonds sur les revenus conjoints prévus au titre d'avantages tels que les crédits remboursables pour enfants et pour TPS. L'abolition de ces plafonds pourrait même créer un incitatif fiscal à remplacer une partie de leur travail rémunéré par des tâches non rémunérées pour les deux membres des couples de lesbiennes à faible revenu. Par conséquent, la suppression de ces plafonds favorisera un partage plus équitable des activités rémunérées et des responsabilités non rémunérées.

Beaucoup de ces répercussions profiteraient également aux couples d'hommes homosexuels, dont les revenus subissent l'effet négatif de l'homophobie, à la différence que ces hommes ne sont pas défavorisés par leur sexe, au contraire des lesbiennes. Cependant, ils sont victimes de discrimination. Les hommes gais ont accès à l'économie masculine, malgré certains préjugés à leur égard, et ils sont par conséquent plus susceptibles que la plupart des couples de lesbiennes de vivre grâce au seul revenu d'un soutien primaire. Si le crédit pour conjoint à charge et autres crédits transférables étaient abolis, l'effet ne serait donc pas égal pour tous les hommes gais. Pour les couples gais à revenu unique qui s'autorisent une production substantielle de travail non rémunéré au profit du bien-être du ménage, ce résultat n'est ni indésirable ni inattendu. Le soutien secondaire dans ces couples serait avantagé par l'abolition inhérente de certains obstacles fiscaux à la participation au marché du travail, et on éviterait une tendance à développer un modèle de dépendance assimilable à la dépendance des femmes mariées. Par ailleurs, il existe des couples gais où l'écart entre le revenu est important, de sorte qu'il apparaît également avantageux d'abolir les plafonds fondés sur le revenu des conjoints afin d'ouvrir l'accès aux avantages associés à un faible revenu pour la personne visée. On ne déroge nullement aux objectifs stratégiques de ce changement si des hommes gais peuvent également en bénéficier[65].

Personnes vivant en union de fait

À l'instar des couples homosexuels ou qui sont identifiés par leur appartenance à une minorité visible, les revenus au sein des unions de fait sont en général répartis plus également (Klawitter

et Flatt 1995). Cela signifie que les hommes vivant en union de fait gagnent moins que les hommes mariés et que les conjointes de fait gagnent plus que les femmes mariées, et à peu près autant que les lesbiennes, et que les avantages consentis pour conjoint à charge rapportent moins aux conjoints de fait qu'aux couples mariés. La suppression des plafonds des revenus conjoints au titre des crédits remboursables améliorerait vraisemblablement la situation après impôt des conjointes de fait dont les revenus sont relativement faibles. La décision *Falkiner*[66] a établi clairement que les conjoints de fait ne sont pas tant intéressés par la possibilité de regrouper les ressources ou de profiter d'une interdépendance économique que par leur autonomie, financière et générale. Les politiques fiscales de la Suède illustrent comment un gouvernement peut reconnaître les droits de « *[traduction]* toutes les personnes adultes à se prendre en charge sans tomber sous la dépendance économique de proches » (Nielsen 1997 : 140).

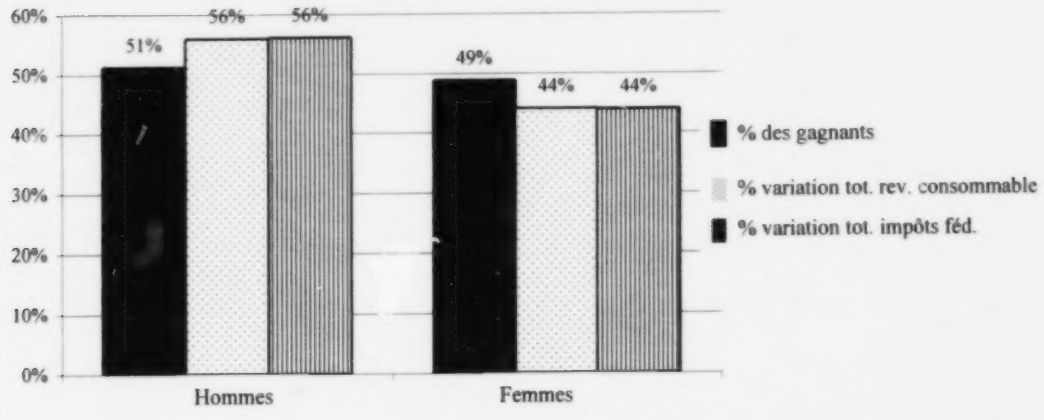
Déduction des frais liés à un travail secondaire

Au chapitre 3, on propose notamment de rétablir la déduction des dépenses d'employé. Avant les années 1990, les contribuables pouvaient déduire jusqu'à 500 $ de leur revenu d'emploi, en reconnaissance des dépenses engagées pour travailler. La déduction s'ajoutait à la déduction pour frais de garde d'enfants.

On propose de restreindre les déductions aux soutiens secondaires, c'est-à-dire les personnes vivant avec une personne jouant le rôle de soutien primaire aussi bien que les chefs de famille monoparentale, les prestataires de l'aide sociale ou qui s'apprêtent à interrompre les versements, ainsi que les travailleuses et les travailleurs à faible revenu selon la mesure du panier de consommation de DRHC[67]. Dans son application la plus large, la structure pourrait autoriser la pleine déduction des frais de garde d'enfants et autres frais liés au travail, et même prévoir un crédit remboursable pour faciliter la transition entre l'aide sociale et le marché du travail. (L'option du crédit d'impôt sur les revenus gagnés est discutée en détail ci-dessous.)

La déduction d'employé de 500 $ contribuerait certes à supprimer certains obstacles au marché du travail pour les femmes, mais dans une mesure si subtile et si éloignée du but principal que l'option reste sans réel intérêt pour ce qui est des objectifs de notre analyse. Comme l'illustre à la figure 7, les avantages fiscaux découlant de l'ancienne déduction d'employé de 500 $ profitaient essentiellement aux couples à revenu élevé, à un ou deux revenus, dont le taux marginal d'imposition plus élevé avait pour effet d'augmenter la valeur de la déduction. Ce sont donc les hommes qui retiraient le plus de cette déduction en moyenne, ce qui n'est pas étonnant puisqu'ils obtiennent la plus large part des réductions d'impôt en général. Les femmes retiraient beaucoup moins de cette déduction; en fait, la valeur cumulée des avantages fiscaux des femmes était de loin inférieure. Dans cette optique, toute modification qui se traduit par un revenu accru après impôt pour les hommes est inutile si l'objectif premier est d'abolir les obstacles qui empêchent les femmes d'accéder au marché du travail.

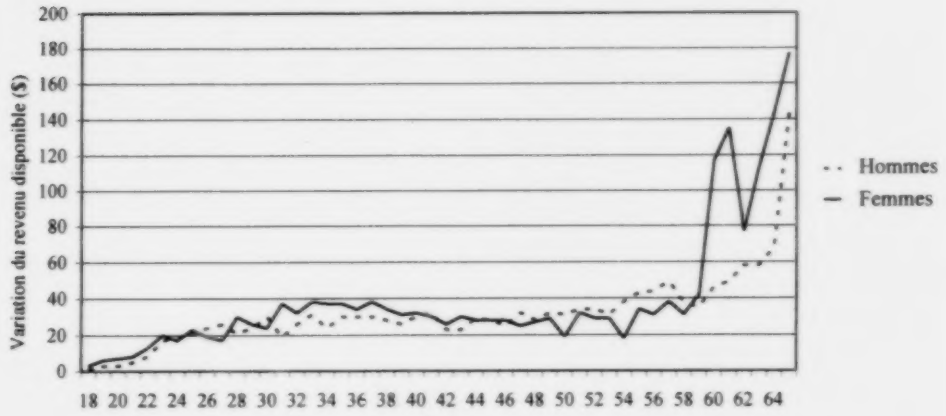
Figure 7 : Simulation de la répartition des avantages découlant d'une déduction des frais liés à l'emploi, Canada 2004



En restreignant ces déductions aux soutiens secondaires, on s'assure que les personnes à revenu élevé n'y ont pas accès. Par ailleurs, si la déduction est étendue aux revenus secondaires tirés d'un emploi ou d'une activité d'entreprise, on garantit le traitement égal des soutiens secondaires qui ont démarré une entreprise ou qui n'ont pas eu le choix de devenir des entrepreneurs autonomes à cause de la tendance actuelle à impartir les services. Qui plus est, si la déduction est ouverte aux parents chefs de famille monoparentale et à celles et ceux qui ont été prestataires de l'aide sociale ou dont les revenus sont inférieurs à la MPC, on inclut les personnes à faible revenu les plus susceptibles de basculer dans la dépendance financière à l'État ou à une autre personne adulte (l'autre parent de leurs enfants, par exemple).

La figure 8 permet de voir comment cette application restreinte de la déduction en fait un mécanisme beaucoup mieux ciblé. La déduction pourrait ainsi être étendue aux frais de garde d'enfants non déductibles aux termes de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, de même qu'à d'autres frais liés à l'emploi si la déduction à montant unique ne convient pas. Certes, la valeur fiscale de la déduction sera plus importante pour les soutiens secondaires dont le revenu est moyen, voire élevé, que pour les soutiens secondaires à faible revenu, mais cet effet ne va pas à l'encontre de son objectif, qui est de déterminer le revenu imposable en fonction de la capacité réelle de payer des impôts. Il peut en coûter très cher pour gagner un revenu, d'autant plus pour les parents qui doivent faire garder leurs enfants. Si on considère que l'exonération de la valeur du travail non rémunéré effectué pour soutenir les activités rémunératrices des soutiens primaires reflète le mieux leur capacité à payer des impôts, alors pour les mêmes raisons, il faut exonérer la valeur des dépenses qu'engagent les soutiens secondaires pour gagner un revenu.

Figure 8 : Variation du revenu disponible résultant de la déduction consentie aux soutiens secondaires selon l'âge et le sexe, Canada 2004



Les projections donnent les femmes plus gagnantes que les hommes, ce qui n'étonne pas puisque les hommes représentent le gros des soutiens primaires et que les femmes sont les plus nombreuses parmi les soutiens secondaires. Cependant, l'avantage est particulièrement bénéfique pour les femmes et les hommes plus âgés parce qu'ils ont les plus faibles revenus, mais surtout parce que leur taux marginal d'imposition est plus élevé en raison de la part importante de leurs revenus qui n'est pas tirée d'un emploi, ce qui augmente l'avantage fiscal découlant de l'effet à rebours des déductions fiscales.

Réduction des taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus

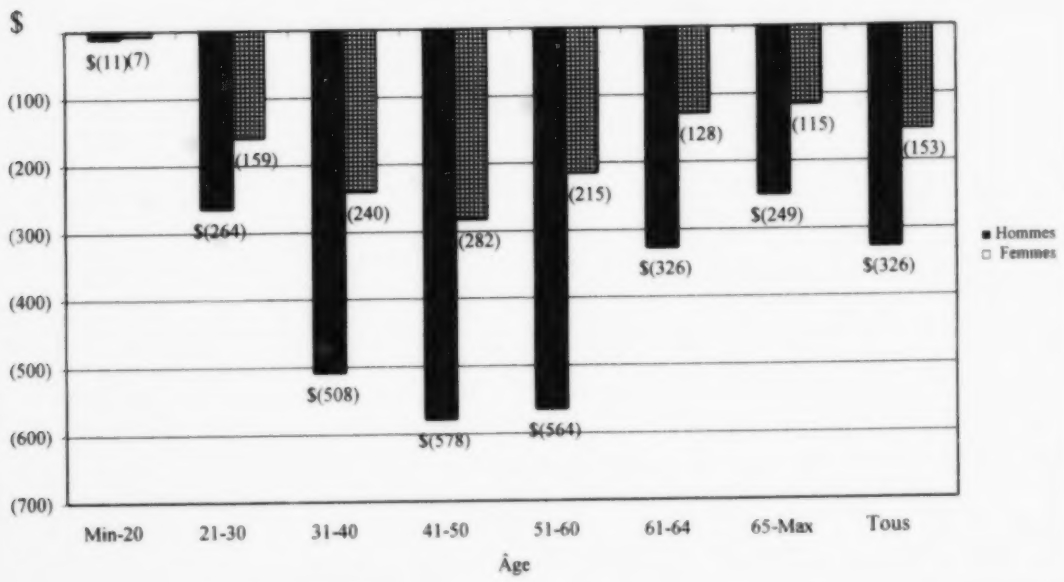
Dans l'ensemble, les taux d'imposition réels du régime fiscal sont régressifs. Il s'ensuit que, au lieu d'appliquer de faibles taux au bas de l'échelle qui grimpent progressivement en fonction du revenu, la charge fiscale est proportionnellement plus élevée pour les revenus plus faibles. Il est généralement convenu qu'une telle répartition du fardeau fiscal agit de façon régressive.

La répartition régressive du fardeau fiscal au bas de l'échelle des revenus s'explique par de multiples facteurs, les principaux étant l'imposition commune et l'admissibilité tributaire de plafonds de revenus calculés en fonction des revenus conjoints pour divers avantages offerts aux contribuables à faible revenu. Le taux élevé d'imposition des plus faibles revenus joue également (16 % au fédéral, et 5 % ou plus au provincial), de même que l'augmentation en flèche de ce taux pour la moindre hausse du revenu. L'impossibilité de déduire des frais liés à l'emploi et le plafond imposé sur les frais de garde d'enfants aggravent encore l'effet régressif, tout comme la structure des cotisations uniformes obligatoires à l'AE, au RPC et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, ou encore les taxes fixes sur les ventes et les services.

L'imposition des faibles revenus n'a pas toujours été aussi lourde. Pendant nombre d'années, le taux le plus faible était de 6 % au fédéral, augmenté de 3 % environ au provincial, pour un taux combiné total de 9 %. Lorsque le gouvernement conservateur a restructuré le barème des taux en 1988, le taux plancher a grimpé à 16 %; c'est le taux pratiqué aujourd'hui encore, applicable à une tranche de revenus élargie. Bien que l'effet fût difficilement perceptible pour la majorité des contribuables, ces deux changements ont produit une augmentation immédiate du taux d'imposition réel auquel sont désormais assujettis les contribuables à plus faible revenu, tout en diminuant sensiblement le taux pour les contribuables dont les revenus se trouvent dans la tranche allant de faible à moyen.

Actuellement, le fardeau fiscal est réparti de façon régressive pour les contribuables à revenu inférieur. De toute évidence, la meilleure façon d'abolir cet effet serait d'augmenter la partie exemptée du revenu ou de réduire les taux d'imposition sur les plus faibles revenus, ou les deux. Comme on peut le constater à la figure 9, même si on retournait à l'échelle des taux en vigueur en 1988, le rajustement des tranches selon la valeur réelle de l'argent permettrait une répartition beaucoup moins régressive du fardeau en général[68].

Figure 9 : Incidence de l'application des tables d'impôt fédérales de 1988 selon l'âge et le sexe, Canada 2004



Ce changement, destiné à réduire le fardeau fiscal des contribuables à plus faible revenu, s'appuie sur le postulat voulant que la majorité des soutiens secondaires, suivant la définition donnée ici, gagnent moins de 20 000 $ par année. Tout porte donc à croire que les autres contribuables dont le revenu tombe dans cette tranche remplissent également des conditions qui justifient la réduction des taux réels auxquels elles et ils sont assujettis. Le fait d'appliquer la réduction uniquement aux revenus gagnés pourrait éviter l'assujettissement des revenus de placement (gagnés ou reçus d'une autre personne) à ces taux réduits.

En l'absence de données fiables sur la corrélation entre les revenus et la race, l'orientation sexuelle ou l'union de fait, il n'est pas possible de faire des projections sur l'incidence d'une réduction de l'effet régressif sur le revenu net après impôt des femmes. Cependant, il est bien connu que ces facteurs amplifient l'effet régressif de l'imposition commune puisque les personnes répondant à ces critères ont en général des revenus plus faibles, et que leurs partenaires sont souvent dans la même situation[69]. Les principes de l'équité et de la justice commandent d'annuler cet effet régressif, et surtout si les plus touchées sont les personnes discriminées en raison de leur race, de leur sexe, de leur orientation sexuelle et autres traits liés. De plus, on peut éviter le piège de l'aide sociale, créé par l'arrêt des prestations lorsqu'une personne quitte ce régime, en intégrant les régimes de l'impôt et de l'aide sociale[70].

Il est de plus en plus admis que, pour contrer les obstacles à la participation des femmes au marché du travail attribuables au caractère plus élastique de l'offre de main-d'oeuvre féminine, le mieux serait d'augmenter les taux d'imposition pour les contribuables à revenu élevé et de réduire la charge fiscale des contribuables à faible revenu[71]. Cette approche peu nuancée risque cependant d'accentuer encore la hiérarchie des classes parmi les femmes. Celles pour qui le taux d'activité est le plus élastique sont également celles qui ont un réel choix entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré. L'élasticité par rapport au revenu fond s'il est financièrement impensable de dépendre de quelqu'un. Les femmes qui refusent de quitter un soutien primaire pour être admissibles à l'aide sociale n'ont pas le choix de travailler contre rémunération, sans égard à la valeur réelle de l'emploi et à l'importance du manque à gagner provenant de la perte d'avantages due au cumul de leur revenu et de celui de leur partenaire. Les contribuables dans cette situation profiteraient de taux d'imposition moindres, et le régime fiscal serait plus juste dans son ensemble. Toutefois, le progrès sera réellement à nos portes lorsque le public financera des avantages en nature comme les services de garde et d'autres mesures du genre.

Une autre difficulté s'ajoute, qui est un peu plus subtile. L'augmentation de la rentabilité après impôt d'un revenu d'appoint pour les femmes dont les partenaires ont les moyens de subvenir à leurs besoins peut s'avérer une subvention indirecte du gouvernement à leur travail. La concurrence pour les emplois serait accrue, au détriment des femmes qui n'ont pas le choix de travailler pour des raisons financières. Or, ces femmes sont notamment des membres des minorités visibles ou défavorisées pour une raison quelconque sur le plan de l'accès à des revenus décents (Brown 1997). À l'autre extrémité du spectre des revenus, toute réduction du taux réel d'imposition sur les faibles revenus non accompagnée d'une modification des taux exigibles sur les revenus supérieurs nuirait à l'amélioration de la situation économique des personnes membres des groupes les moins susceptibles d'atteindre ces niveaux de revenu sur le plan statistique : les femmes, les membres des minorités visibles, les personnes homosexuelles et les personnes handicapées. Pour ces raisons, il faut renoncer à l'arsenal classique proposé pour lever les obstacles à l'activité des femmes, soit l'augmentation des taux d'imposition sur les revenus élevés.

La réduction de l'effet régressif des dispositions fiscales et de transfert pour les contribuables à faible revenu rendrait le régime fiscal plus équitable et plus juste. Cependant, vu les disparités énormes des revenus si on fait une analyse selon la race, l'orientation sexuelle et d'autres

caractéristiques au Canada, il faut envisager des solutions qui dépassent le régime de transfert fiscal. Sur ce parcours, le premier jalon sera le renforcement des politiques de lutte à la discrimination dans tous les secteurs d'emploi.

Abolition des idées préconçues en matière d'avantages sociaux

L'élimination de tout ce qui biaise la distribution des avantages sociaux exigera de modifier trois aspects de la prestation des avantages sociaux des domaines privés et publics, ainsi que de l'admissibilité au filet de sécurité sociale. Puisque la *Loi de l'impôt sur le revenu* est souvent l'instrument privilégié pour régir l'accès et l'égalité au sein de la main-d'oeuvre, en exonérant certains de ces éléments de son application, il s'avère tout à fait envisageable d'apporter certains des correctifs nécessaires par l'intermédiaire de cette Loi et de compléter par des modifications directes aux lois et règlements du RPC et de l'AE.

Voici les trois redressements préalables à la mise en oeuvre de la proposition :

- étendre l'accès à tous les avantages sociaux à la main-d'oeuvre qui occupe des emplois à temps partiel et intermittents;
- autoriser les bénéficiaires à demander des sommes d'argent exonérées d'impôt en remplacement d'avantages dédoublés;
- améliorer le RPC, le régime de l'AE ainsi que les régimes de retraite afin d'augmenter les avantages accessibles aux soutiens secondaires qui cumulent des périodes prolongées de travail à temps partiel ou intermittent.

Les améliorations toucheront divers éléments du régime de transfert d'impôt.

Participation des soutiens secondaires aux régimes d'avantages sociaux
La participation aux régimes d'avantages sociaux varie énormément d'un employeur à l'autre. Comme il appartient aux employeurs d'offrir ou non les avantages à l'ensemble de leur effectif, seule la possibilité de non-participation en cas de dédoublement des avantages mérite qu'on s'y arrête. Actuellement, la main-d'oeuvre qui occupe des emplois à temps partiel et intermittents a très peu de droits[72] et il est tout à fait évident que les femmes ont beaucoup moins accès aux emplois assortis d'une gamme complète d'avantages[73]. Par conséquent, le plus important est de réduire l'écart au chapitre de l'accès aux avantages et de leur valeur selon les classes de main-d'oeuvre.

Nous proposons de modifier certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui exonèrent divers types de régimes d'avantages afin que l'exonération soit étendue à toute la main-d'oeuvre embauchée pour plus de cinq heures par semaine en moyenne pendant au moins trois semaines sur quatre, ou suivant toute autre formule relativement souple. Si la *Loi de l'impôt sur le revenu* était fondée sur un principe d'égalité, alors l'admissibilité aux avantages ne serait pas régie par les normes provinciales du travail, hautement variables. La Loi devrait en outre autoriser les travailleuses et les travailleurs à réclamer la valeur en argent de ces avantages.

Le ministère des Finances estime la valeur de beaucoup de ces avantages trop négligeable pour en tenir compte dans les comptes de dépenses fiscales. Toutefois, étant donné que les femmes comptent pour 70 % environ de la main-d'oeuvre à temps partiel et que moins de 25 % des travailleuses à temps partiel sont protégées par un régime d'assurance dentaire, de retraite supplémentaire ou d'assurance-vie/invalidité de leur employeur, comparativement à 60 % des travailleuses à temps plein et à 68 % des travailleurs à temps plein, il appert qu'un tel changement favoriserait les femmes qui ne travaillent pas à temps plein, mais qui n'ont pas moins besoin de ces avantages sociaux.

Prestations d'assurance-emploi et de retraite

La protection garantie par les régimes contributifs de protection du revenu a considérablement changé ces dernières années. Les règles d'admissibilité à l'AE et au RPC ont été assouplies pour réduire les écarts importants entre la main-d'oeuvre à temps plein et la main-d'oeuvre à temps partiel. Actuellement, des travailleuses et des travailleurs dont les horaires ne sont pas fixes peuvent être admissibles même si, de toute évidence, les prestations diminuent au rythme des cotisations payées[74]. Les femmes sont encore moins avantagées par ces régimes que par les régimes de pension agréés offerts par les employeurs et les REER, parce que leurs revenus sont de loin inférieurs à ceux des hommes, ce qui limite leur base de cotisation et leur capacité financière à cotiser le maximum permis, et que leurs horaires de travail à temps partiel et discontinus empêchent certaines de cotiser à des régimes de retraite, et donc de bénéficier de la cotisation de l'employeur[75].

Les modifications précises à apporter aux régimes de l'AE, du RPC, de retraite ainsi qu'aux REER sont pointues et complexes étant donné la structure différente des règles de cotisation pour chacun.

Les employeurs et leurs employés financent ensemble le régime de l'AE, suivant un barème de cotisation à taux uniformes. Les chômeuses et chômeurs admissibles ont droit à des prestations équivalant à un pourcentage déterminé de leurs gains assurables. Si la structure du régime de l'AE prévoyait au contraire une exemption des personnes à faible revenu ainsi qu'un barème de cotisation à taux progressifs, les femmes seraient moins lésées. L'augmentation du niveau des prestations est également souhaitable. Malgré une répartition quasi égale des hommes et des femmes prestataires de l'AE en 2000, il est renversant de constater que les femmes ont touché 27 % de moins au total que les hommes[76].

Les règles de cotisation et d'admissibilité au RPC s'appliquent de la même façon ou à peu près. Les employées et employés commencent à cotiser quand leurs revenus atteignent 3 500 $, seuil auquel ils commencent à être protégés. Le taux de cotisation reste le même depuis ce seuil jusqu'à la limite de 39 000 $ environ. Ce taux atteint presque 10 % et, bien qu'il soit partagé par l'employeur et l'employée ou l'employé, il est proportionnellement beaucoup plus élevé pour les salaires nets au bas de l'échelle. Parallèlement, les prestations versées aux femmes sont à l'avenant de leurs revenus moyens, qui sont moins élevés, et de leur représentation plus faible parmi la main-d'oeuvre à temps plein. Elles touchent donc des prestations qui reflètent directement leurs gains inférieurs à ceux des hommes au fil des années. Leurs prestations de survivant ont également diminué par suite de la formule

de calcul modifiée qui est en vigueur depuis la fin des années 1990[77]. Résultat : les femmes ont reçu seulement 45 % environ des prestations du RPC, alors qu'elles sont manifestement plus pauvres que les hommes à la fin de leur vie (Sayeed 2002). Pour rétrécir ces écarts aux deux extrémités du processus, il est recommandé d'augmenter la partie exonérée aux fins du calcul de la cotisation et d'établir des taux progressifs (au moins pour les revenus inférieurs à la MFR ou de la MPC).

Les régimes de retraite privés, ceux qui sont liés à un emploi, les REER d'employeur ou personnels, profitent beaucoup plus aux hommes qu'aux femmes, qui en tirent une source de revenus de loin insuffisante quand elles sont plus âgées. De fait, les hommes reçoivent 69 % de toutes les prestations de retraite de source non gouvernementale. À ces montants sont intégrés les avantages fiscaux qui découlent du report pendant des années, voire des décennies, de l'obligation fiscale afférente aux revenus de placement accumulés et aux revenus investis dans ces régimes à l'origine. Les femmes ne reçoivent que 31 % de tels revenus de retraite, une conséquence directe d'une vie complète à gagner moins et à être contraintes par des plafonds de cotisation ainsi que leur incapacité à cotiser le maximum permis (Sayeed 2002).

Les modifications envisagées seraient particulièrement salutaires pour les femmes défavorisées non seulement par leur sexe, mais également par leur race, leur origine ethnique, leur orientation sexuelle, leur situation familiale ou un handicap. Les femmes discriminées sous plusieurs chefs gagnent et épargnent moins, elles sont plus souvent autosuffisantes que soutenues par une ou un partenaire, de sorte qu'elles doivent compter sur des prestations d'assurance-emploi et de retraite dont les montants dépendent de leurs propres gains quand elles sont plus âgées. Si ces véhicules de soutien social pouvaient être restructurés de façon à compenser pour les facteurs sexo-spécifiques responsables de cette plus faible indemnisation, ces femmes pourraient mieux lutter contre la pauvreté qui est leur condition quasi inéluctable pour l'instant.

Tableau 1 : Incidence sur les cotisations au RPC/à la RRQ de la méthode modifiée de calcul, Canada 2004

Sexe	Cotisations RPC/RRQ selon le statu quo (millions $)	Part des cotisations totales selon le statu quo %	Cotisations RPC/RRQ selon le statu quo (millions $)	Part des cotisations totales selon le statu quo %	Variation des cotisations (millions $)	Cotisations moyennes – statu quo $	Cotisations moyennes RPC/RRQ, nouvelle formule $	Variation des cotisations moyennes $
Hommes	12 007,1	61	9 796,1	62	(2 211,0)	774	631	(142)
Femmes	7 778,2	39	6 011,6	38	(1 766,7)	489	378	(111)
Total	19 785,3	100	15 807,6	100	(3 977,6)	630	503	(127)

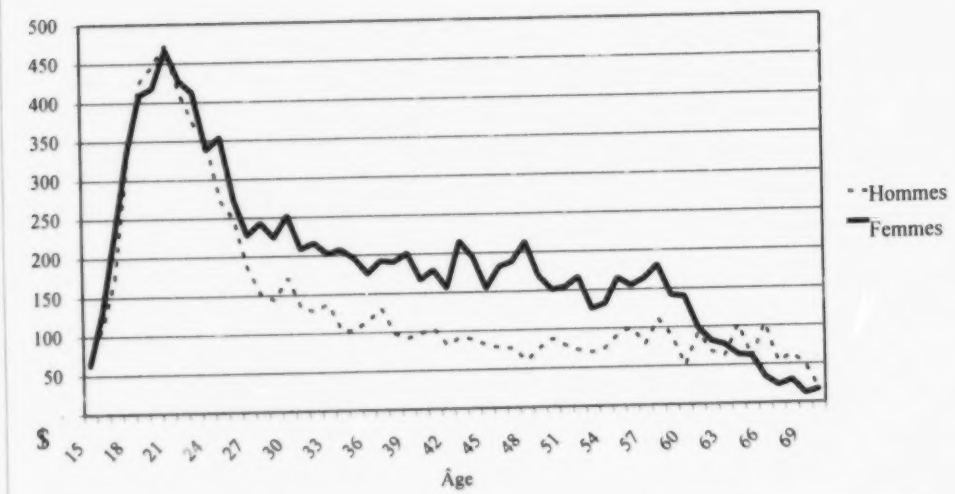
Remarques :
Le taux de cotisation est réduit de la moitié entre le niveau annuel de revenu exonéré et la MPC approximative pour une personne seule.
Le plafond des revenus non visés au titre du RPC de la RRQ a été augmenté à 5 000 $.

Nouveau crédit d'impôt sur les revenus gagnés

Peut-être le gouvernement canadien n'a-t-il pas la volonté politique d'apporter les modifications structurelles requises pour diminuer certains des nombreux obstacles fiscaux et financiers qui nuisent à l'activité des femmes dans le marché du travail. Si tel est le cas, il pourrait à tout le moins adopter le crédit d'impôt sur les revenus gagnés proposé aux présentes. Ce crédit d'impôt ferait l'objet d'une disposition indépendante, pour contrebalancer certains préjudices inhérents au programme de transfert fiscal s'il reste en l'état. Les obstacles actuels s'en trouveraient quelque peu amoindris pendant la période nécessaire au gouvernement pour réfléchir à des changements plus conséquents.

Aux fins de la présente discussion, deux modèles possibles de crédit d'impôt sur les revenus gagnés ont été modélisés. Le CIRG général équivaut à 10 % des revenus, jusqu'à concurrence de 1 000 $, le crédit maximal étant offert pour des revenus de travail se situant entre 10 000 et 15 000 $. Au-delà de 15 000 $, le crédit diminue de 0,10 $ par dollar, jusqu'à extinction complète à 25 000 $ de revenus gagnés. La valeur maximale du crédit avoisinerait les 100 $ par personne admissible (575 $ x le taux de 16 % du crédit). Selon cette variante, les crédits exigibles auraient une valeur de 3,9 milliards de dollars environ, ce qui coûterait 632 millions de dollars environ au gouvernement (taux de crédit de 15 %). La figure 10 illustre la modélisation de cette option.

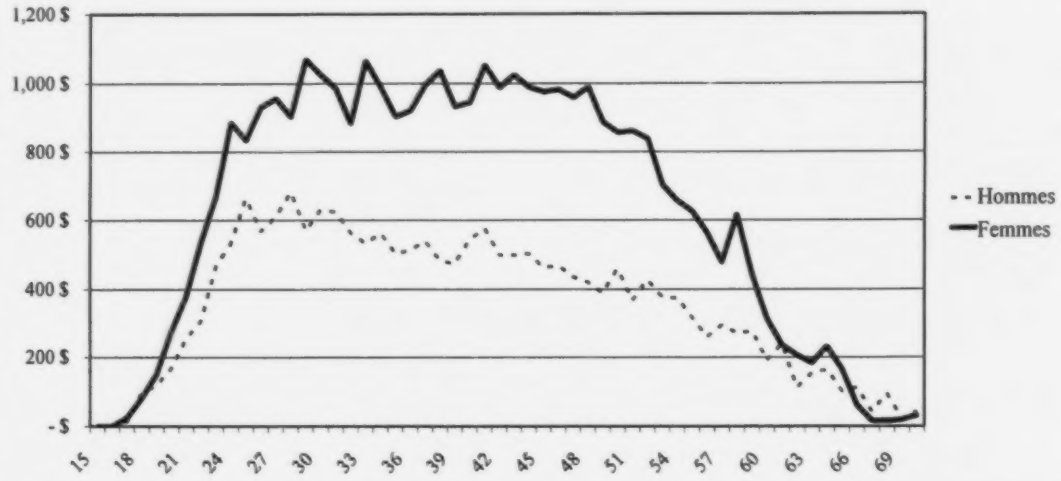
Figure 10 : Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés (option 1) selon l'âge et le sexe, Canada 2004



Le CIRG associé à un revenu secondaire équivaut à 20 % des revenus de travail, jusqu'à concurrence de 2 000 $ pour un revenu de travail de 10 000 $ et plus. Le crédit serait toutefois accordé uniquement aux personnes remplissant la définition d'un soutien secondaire : les adultes vivant avec une ou un partenaire qui est leur soutien primaire, qui sont prestataires de l'aide sociale ou en voie d'interrompre leurs prestations, les chefs

de famille monoparentale, les personnes seules qui sont chefs de famille et celles qui gagnent des revenus de placement négligeables et dont le revenu total est inférieur à la MPC moyenne. Cette deuxième option ajouterait 12,6 milliards de dollars environ à la somme des crédits d'impôt existants, ce qui coûterait quelque 2 milliards de dollars au gouvernement (taux de crédit de 16 % – se reporter à la figure 11). Cette formule coûte plus cher parce qu'elle n'est pas plafonnée : le crédit ne diminue pas à partir d'un revenu maximal donné et aucun mécanisme de récupération n'est prévu.

Figure 11 : Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés (Option 2 - destiné aux soutiens secondaires) selon l'âge et le sexe, Canada 2004

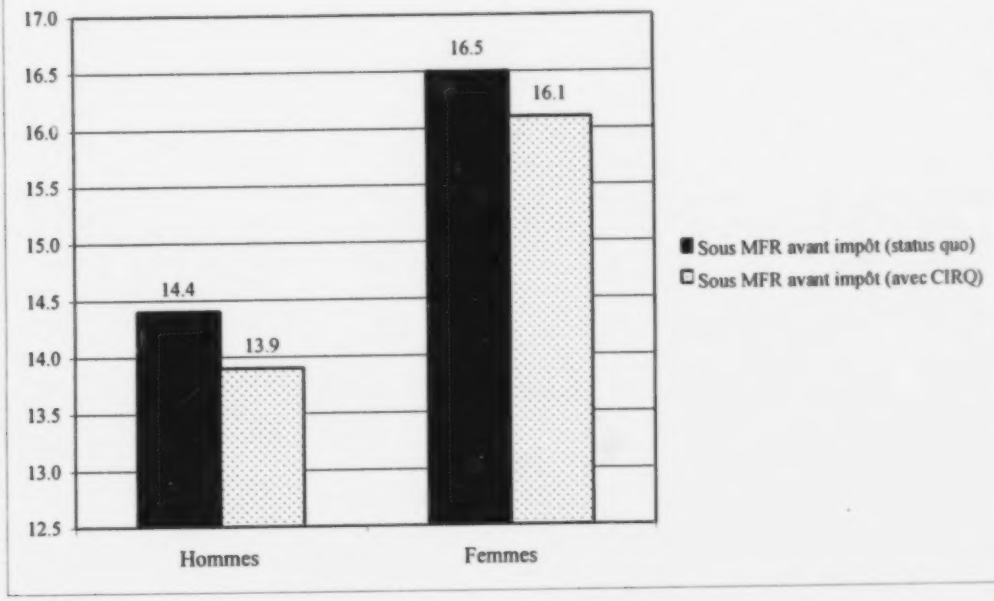


Les figures 10 et 11 montrent l'incidence du CIRG général et applicable aux soutiens secondaires sur la répartition des revenus avant et après impôt selon l'âge et le sexe. Le régime en vigueur est utilisé à titre de base de comparaison. À la figure 10, on constate que le CIRG général réduirait la charge fiscale des femmes, mais que cet effet positif touche plus fortement les plus jeunes. Or, les jeunes femmes ayant des revenus relativement faibles, le crédit n'aurait pas d'incidence perceptible sur l'écart entre le revenu après impôt des hommes et des femmes. Il faut donc en déduire que les obstacles fiscaux à l'activité des femmes dans le marché du travail resteraient sensiblement les mêmes : elles resteraient vulnérables à la tentation du travail non rémunéré à cause de la trop faible valeur après impôt d'une activité rémunérée.

En revanche, l'écart global entre les revenus après impôt des hommes et des femmes fondrait substantiellement si un CIRG était consenti aux soutiens secondaires. Les femmes verraient leurs gains après impôt augmenter plus rapidement que ceux des hommes (figure 11). Ainsi, le revenu après impôt resterait relativement semblable chez les hommes, et celui des femmes augmentant, elles tireraient une « rentabilité » accrue d'un travail rémunéré, supérieure à celle de leurs efforts non rémunérés. Globalement, donc, cette mesure permettrait de diminuer les obstacles fiscaux à l'activité rémunérée des femmes.

Un CIRG à l'intention des soutiens secondaires serait également un plus pour les femmes discriminées à plusieurs égards. Les femmes de toutes les classes souffrent des préjugés sexistes; aucun groupe de femmes n'obtient des revenus moyens supérieurs à ceux des hommes. Cet écart au chapitre des revenus moyens varie énormément en fonction de facteurs comme la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la situation familiale et la présence d'un handicap, mais jamais il ne disparaît. Les femmes sont donc beaucoup plus sujettes à remplacer leurs activités rémunérées par des activités sans salaire, ou à prolonger leur journée de travail de façon tout à fait déraisonnable. Le CIRG axé sur les soutiens secondaires contribuerait principalement à rehausser les revenus après impôt des femmes, tous groupes confondus, en plus de réduire le coût, pour les couples et les familles, du partage du travail non rémunéré entre les soutiens primaires et secondaires.

Figure 12 : Incidence du crédit d'impôt sur les revenus gagnés selon le sexe
Canada 2004



On peut voir à la figure 12 comment les deux variantes proposées de CIRG influent sur les pourcentages de femmes et d'hommes dont les revenus après impôt se situent au niveau de la MFR ou au-dessous. Les graphiques montrent clairement que la proportion de femmes vivant sous ce seuil de revenu diminuerait de beaucoup. Le CIRG pour les soutiens secondaires avantagerait plus les femmes que les hommes, à bon escient puisque les femmes sont beaucoup plus nombreuses à vivre au niveau de la MFR ou au-dessous dans le régime actuel. Vu l'effet négatif de facteurs comme la race, l'origine ethnique, un handicap, la situation familiale et l'orientation sexuelle sur le revenu des femmes et des hommes, l'enrichissement des femmes de ces groupes serait particulièrement bienvenu. Il ressort toutefois très clairement de la figure 12 que le CIRG ne vise pas exclusivement les contribuables vivant au seuil de la pauvreté, mais également celles et ceux qui vivent sous ces seuils ou un peu au-dessus. Les deux variantes ont un effet à peu près similaire

de réduction de la pauvreté parce que toutes deux s'appliqueraient à des contribuables qui ne vivent pas dans la pauvreté aussi bien qu'à celles et ceux qui vivent sous la MFR. La seconde variante prévoirait un crédit plus élevé pour les contribuables plus pauvres, mais l'incidence fiscale demeurerait très ténue (200 $ environ par personne), et seulement 43 000 personnes se hisseraient progressivement au-dessus du seuil de pauvreté (0,1 % de la population environ).

Le coût à payer pour combler une petite partie de l'écart entre les revenus des hommes et des femmes apparaît exorbitant si on oublie que ce sont des femmes et les personnes qui sont à leur charge qui en font les frais pour l'instant. La vraie question n'est pas tant de savoir s'il en coûte trop cher de partager le fardeau de cet écart, mais si un pays aussi riche que le nôtre ne doit pas assumer la responsabilité qui lui incombe de prendre des mesures pour rétrécir un tant soit peu cet écart.

Conclusions

Tous les obstacles fiscaux qui nuisent actuellement à la participation des femmes au marché du travail s'expliquent par leur plus grande pauvreté en général et par le fait qu'on s'attend à ce qu'elles remplacent leur travail rémunéré par un travail non rémunéré quand leurs revenus ne leur permettent pas de s'autosuffire. Cette dynamique pousse les femmes à revenu modeste à quitter leurs partenaires adultes pour se réfugier dans la monoparentalité ou à s'en remettre à l'aide sociale quand leurs revenus ne leur permettent pas de survivre, et elle pousse celles qui peuvent profiter de revenus de moyens à élevés d'un soutien primaire à accepter d'être soutenues en échange d'un effort non rémunéré et libre d'impôt. Il est clair que d'autres facteurs non fiscaux, comme les stéréotypes sexuels, la discrimination en milieu de travail, les cas fréquents de harcèlement sexuel et la ségrégation professionnelle, contribuent énormément à un partage inégal entre travail rémunéré et non rémunéré et autonomie, ou entre autonomie et dépendance financière, mais les obstacles fiscaux exigent des mesures législatives appropriées.

Pour conclure ce rapport, les mesures ci-dessous sont proposées pour restructurer les dispositions en matière d'imposition et d'avantages qui influent sur les décisions professionnelles des femmes :

- Refondre toutes les dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale afin de les rendre applicables aux individus.

- Autoriser les soutiens secondaires à déduire des frais liés à l'emploi.

- Inclure dans la définition de soutiens secondaires les personnes qui vivent avec un soutien primaire, les parents chefs de famille monoparentale, les prestataires de l'aide sociale et les personnes qui s'apprêtent à interrompre les prestations, ainsi que les contribuables qui n'ont pas de revenus de placement et dont le revenu gagné se situe au-dessous de la MPC.

- Réduire les taux marginaux d'imposition sur les faibles revenus en général.

- Améliorer l'accès aux indemnités de l'AE, du RPC, des régimes de pension agréés et des REER pour les personnes à faible revenu, et repenser les règles de l'imposition des avantages sociaux en fonction de leur incidence pour les soutiens secondaires.

- Si les propositions ci-dessus restent lettre morte, adopter un crédit d'impôt sur les revenus gagnés à l'intention des soutiens secondaires.

Parmi ces recommandations, la plus importante a trait à l'abrogation des dispositions applicables aux conjoints en matière d'imposition et d'aide sociale. L'analyse des conséquences de ces dispositions conjointes pour l'ensemble des femmes, et de façon encore plus nette pour les hommes et les femmes victimes de discrimination fondées sur la race, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle, démontre sans équivoque que les relations adultes sont beaucoup trop diverses pour continuer de faire du couple l'unité de base aux fins de l'imposition ou des prestations sociales. Le couple marié, tel qu'il est défini de façon traditionnelle, a cessé depuis fort longtemps d'être le modèle dominant. Les ménages constituent des cellules de plus en plus diversifiées, et il est de plus en plus difficile d'obtenir la neutralité entre les divers types d'unités conjugales (« imposition égale pour des revenus conjoints égaux »). Au cours des 30 ou 40 dernières années, l'intention explicite des politiques gouvernementales était de sortir les personnes adultes de toute forme de dépendance. Le temps est venu de prendre les mesures fiscales qui iront en ce sens et non à contresens.

Il y a de cela une quarantaine d'années environ, Pierre Elliott Trudeau, alors ministre de la Justice, a fait une déclaration qui allait déclencher l'une des révolutions les plus longues de l'histoire canadienne en matière de relations personnelles : « L'État n'a pas sa place dans les chambres à coucher de la Nation[78]. » La société canadienne est en voie d'intégrer pleinement cette vision pénétrante dans ses politiques juridiques. Il faut maintenant aller de l'avant et dissocier le régime fiscal des relations entre adultes (Zelenak 1994 : 381).

ANNEXE A : SUBVENTIONS FISCALES DESTINÉES AU SOUTIEN DES CONJOINTES ET CONJOINTS DÉPENDANTS SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE, 2004

Disposition	***Description***
Dispositions conditionnelles à des niveaux de revenu précis :	
118(1)*a)*	Crédit d'impôt pour le soutien du conjoint
Dispositions dont peuvent se prévaloir les particuliers subvenant aux besoins d'une conjointe ou d'un conjoint ne pouvant en bénéficier en raison d'un revenu inférieur :	
118.8	Transfert de crédits d'impôt non utilisés à la conjointe ou au conjoint, y compris les crédits suivants :
118.5	Crédit pour frais de scolarité
118.6	Crédit pour études
118(2)	Crédit pour personnes âgées
118(3)	Crédit pour revenu de pension
118.3(1)	Crédit pour déficience mentale ou physique
Dispositions applicables lorsque l'écart entre les revenus des conjoints donne lieu à un accord ou à une ordonnance de pension alimentaire :	
56, 60	Transfert de la responsabilité fiscale relative au versement d'une pension alimentaire à la ou au bénéficiaire

Source : *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^{e} suppl.), modifiée pour l'année d'imposition 2004.

ANNEXE B : DISPOSITIONS FISCALES QUI PROCURENT UN REVENU FAMILIAL AUX COUPLES OU QUI AUGMENTENT CE REVENU, 2004

Disposition	*Description*
Dispositions qui permettent aux conjoints de répartir leurs revenus mutuels ou de céder des déductions :	
8	Déduction des frais d'entretien de la maison d'une conjointe ou d'un conjoint (employées et employés des chemins de fer)
62, 64	Déduction des frais de déménagement des biens personnels d'une conjointe ou d'un conjoint au titre des frais de déménagement de la maisonnée
104, 108	Partage du revenu au moyen de la création d'une fiducie
118.2	Crédit d'impôt au titre des frais médicaux d'une conjointe ou d'un conjoint
118.2(2)*q)*	Crédit afférent au versement de primes à un régime d'assurance-maladie couvrant la conjointe ou le conjoint
146	Déductions fiscales pour cotisations au REER d'une conjointe ou d'un conjoint
146	Prestations conjointes ou de survivant versées à même le produit d'un REER
Règl. 8501	Autorisation de réacheminer les prestations d'un RPA à une conjointe ou un conjoint après une séparation ou un divorce
Dispositions qui soustraient à l'impôt les avantages d'une conjointe ou d'un conjoint :	
6(1)*a)*	Exonération fiscale des avantages d'employé dont bénéficie la conjointe ou le conjoint (soins dentaires, soins médicaux, counselling)
15	Exonération fiscale des prêts consentis à des employées ou employés actionnaires pour leur permettre d'acheter un logement à une conjointe ou un conjoint
248(1)	Exonération fiscale d'une prestation de décès de 10 000 $ au maximum versée à la conjointe ou au conjoint
Dispositions qui stipulent les modalités de versement et de fractionnement des pensions de survivant :	
60(j.2)	Transfert par la survivante ou le survivant des RPA ou des régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) de la conjointe ou du conjoint décédé dans son propre REER
146.3	Versement des prestations de survivant à même un fonds de revenu de retraite (FRR)

Règl. 8503, 8506 Versement des prestations de survivant à même un RPA

Source : *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^{e} suppl.).

ANNEXE C : DISPOSITIONS FISCALES RELATIVES AU PARTAGE DE REVENUS OU DE BIENS AVEC UNE CONJOINTE OU UN CONJOINT, 2004

Disposition	*Description*
Dispositions permettant un transfert de biens entre conjoints sans conséquence fiscale :	
24	Transfert à imposition différée des immobilisations admissibles à la conjointe ou au conjoint
40	Transfert à imposition différée de biens agricoles à la conjointe ou au conjoint
40	Exonération fiscale de gains en capital tirés de la disposition de la résidence détenue en fiducie au profit d'une conjointe ou d'un conjoint au titre de l'exonération frappant la résidence principale
54	Exonération des gains en capital tirés de la disposition d'une résidence appartenant à l'une ou l'un des conjoints en vue de son utilisation et de son occupation par l'autre au titre de l'exonération frappant la résidence principale
60(j.2)	Transfert à imposition différée de fonds du régime de pension agréé ou à participation différée aux bénéfices au REER de la conjointe ou du conjoint
70	Transfert à imposition différée de biens à la conjointe ou au conjoint survivant ou à une fiducie à son profit
70, 73	Transfert à imposition différée de biens agricoles utilisés par la conjointe ou le conjoint
73	Transfert à imposition différée entre vifs d'immobilisations à une conjointe ou un conjoint ou à une fiducie à son profit
74.5	Transfert à imposition différée d'immobilisations à une conjointe ou un conjoint vivant séparé
96	Non-reconnaissance du revenu et des gains d'une société de personnes lorsque l'une ou l'un des conjoints acquiert la participation de l'autre dans la société
146	Transfert à imposition différée du REER d'une conjointe ou d'un conjoint décédé au REER de la conjointe ou du conjoint survivant
147	Transfert à imposition différée du RPDB de l'une ou l'un des conjoints aux régimes enregistrés de l'autre
47.3	Transfert à imposition différée des régimes de pension agréé d'une conjointe ou d'un conjoint décédé ou séparé au REER ou au RPDB de l'autre
148	Transfert exonéré d'impôt de polices d'assurance-vie entre conjoints

Dispositions permettant de transférer des avantages fiscaux entre conjoints :

104	Transfert d'avantages fiscaux lorsque des biens sont détenus en fiducie au profit d'une conjointe ou d'un conjoint mais que le revenu lui est payé personnellement
110.6	Transfert d'une exonération enrichie de gains en capital lorsque des biens ont été transférés à une conjointe ou un conjoint

---

Source : *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C.1985, ch. 1 (5^{e} suppl.).

ANNEXE D : DÉCOMPOSITION DES VARIATIONS DU REVENU DISPONIBLE MOYEN DES FEMMES PRODUISANT UNE DÉCLARATION PERSONNELLE – SELON L'ÂGE, CANADA 2004

		Variations par rapport au statu quo (montants moyens)											
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Groupe d'âge	Revenu disponible	Revenu de transfert féd.	Prest. féd. pour enfants	Crédit taxe féd. sur les ventes	SRG	All. au conjoint	Prest. AE	Transferts prov.	Progr. familiaux fédéraux	Suppl. prov. au SRG	Crédits d'impôt prov. remb.	Impôt fédéral sur le revenu	Impôt provincial sur le revenu
Min-19	8	4	3	1	-	-	-	3	1	-	2	-	-
20-24	293	184	104	70	-	-	10	85	40	-	46	-16	-8
25-34	2 229	1 343	1 041	264	-	-	36	476	236	-	240	-240	-170
35-44	2 952	1 836	1 486	321	-	-	25	458	249	-	209	- 378	-279
45-54	990	568	371	188	-	-	5	183	52	-	131	-140	-100
55-64	152	23	18	142	-	-140	-	141	5	2	134	12	-
65-Max	1 392	1 225	-	99	1 125	-	-	174	-	54	119	8	-1
Tous	1 165	756	445	150	164	-15	10	213	83	8	121	-113	-84

Remarques :

Le tableau décompose les variations du revenu disponible qui découlent uniquement de la production de déclarations individuelles. L'écart net au chapitre du revenu disponible (1 165 $ - voir la colonne B) est ventilé selon la variation du revenu de transfert fédéral (colonne C) additionné de la variation du revenu de transfert provincial (colonne I) et de la variation de l'impôt fédéral à payer (colonne M). Un montant négatif dénote une baisse d'impôt, ajoutée aux gains au titre des transferts et aux variations de l'impôt provincial à payer.

De même pour la variation du revenu de transfert fédéral, qui peut être ventilé selon les variations des prestations pour enfants (colonne D), additionnées des crédits pour taxe sur les ventes (colonne E), du SRG (colonne F), de l'allocation au conjoint (colonne G) et de prestations d'AE (colonne H). Les transferts provinciaux peuvent être ventilés par programmes familiaux provinciaux (colonne J), le supplément provincial au SRG (colonne K), les crédits d'impôt provinciaux remboursables (colonne L), traités à titre de transferts. Les crédits d'impôt provinciaux non remboursables sont appliqués en réduction des impôts, à la colonne N, où figure la variation des impôts provinciaux à payer.

ANNEXE E : BASE DE DONNÉES ET MODÈLE DE SIMULATION DE POLITIQUE SOCIALE

L'analyse s'inspire de la Base de données et du Modèle de simulation de politique de Statistique Canada (BD/MSPS). Cet outil logiciel de microsimulation permet d'analyser les interactions financières des gouvernements et des particuliers au Canada. Il évalue les coûts ou les effets sur la redistribution des revenus des modifications apportées aux régimes de l'impôt sur le revenu et des transferts de fonds. La base de données non confidentielles et statistiquement représentatives des particuliers dans leur contexte familial renferme suffisamment de renseignements individuels pour calculer les impôts payés aux gouvernements et les transferts de fonds reçus. Le logiciel BD/MSPS s'appuie sur un modèle comptable statique, qui traite chaque particulier et chaque famille dans la base de données, calcule les impôts et les transferts à l'aide d'algorithmes de simulation des programmes qui sont proposés ou établis par les lois, et qui produit des rapports sur les résultats.

Les postulats ainsi que les calculs à la base des résultats de simulation fournis aux fins de la présente étude ont été préparés par Kathleen Lahey et Andrew Mitchell. Les auteurs assument l'entière responsabilité de l'usage et de l'interprétation des données.

BIBLIOGRAPHIE

Amott, Teresa et Julie Matthaei. *Race, Gender, and Work: A Multi-cultural Economic History of Women in the United States*, édition révisée, Boston, South End Press, 1996.

Apps, Patricia. *A Theory of Inequality and Taxation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

———. « Tax Reform, Ideology and Gender », *Sydney Law Review*. 21, 437-452, 1999.

Arnup, Katherine. *Rapports de nature personnelle entre adultes : 100 ans de mariage au Canada*, Commission du droit du Canada, 2001.

Averett, Susan L., H. Elizabeth Peters et Donald M. Waldman. « Tax Credits, Labor Supply, and Child Care », *The Review of Economics and Statistics*, p. 125-135, 1997.

Baker, Maureen. *Canadian Family Policies: Cross-National Comparisons*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

Bakker, Isabelle (édit.). *The Strategic Silence: Gender and Economic Policy*, London, Zed Books, 1994.

Battle, Ken et Sherri Torjman. *Breaking Down the Welfare Wall*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1993.

———. *The Post-Welfare State in Canada: Income-Testing and Inclusion*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 2001.

Beaujot, R., K.G. Basavarajappa et R.B.P. Verma. *La conjoncture démographique : le revenu des immigrants au Canada*, Ottawa, Statistique Canada, 1988.

Becker, Gary. *The Economics of Discrimination*, Chicago, University of Chicago Press, 1957.

Blumstein, Philip et Pepper Schwartz. *American Couples*, New York, Wm. Morrow and Co., 1983.

Boskin, Michael J. et E. Sheshinski. « Optimal Tax Treatment of the Family: Married Couples », *Journal of Public Economics*, 20, 281-297, 1983.

Briggs, Norma. « Individual Income Taxation and Social Benefits in Sweden, the United Kingdom, and the U.S.A. – A Study of Their Inter-Relationships and Their Effects on Lower-Income Couples and Single Heads of Household, *International Bureau of Fiscal Documentation*, p. 243, 1985.

Brodsky, Gwen et Shelagh Day. « Determining Entitlement to Income Security », Commission du droit du Canada, rapport de recherche, 2001.

Brooks, Neil. « The Irrelevance of Conjugal Relationships in Assessing Tax Liability », dans *Tax Units and the Tax Rate Scale*, sous la direction de Richard Krever et John Head, Melbourne: Australian Tax Research Foundation, 1996.

Brown, Catherine et Faye Woodman. « Taxation of the Family », chapitre 21 dans *Canadian Taxation*, sous la direction de Brian G. Hansen, Vern Krishna et James Rendall, Toronto, DeBoo, 1981.

Brown, Dorothy A. « Race, Class, and Gender Essentialism in Tax Literature, The Joint Return », *Washington and Lee Law Review*, 54, 1469-1512, 1997.

Bruegel, Irene. « Women's Employment, Legislation and the Labour-Market », dans *Women's Welfare, Women's Rights*, sous la direction de Jane Lewis. Londres, Croom Helm, p. 130-169, 1983.

Callan, Tim, Shirley Dex, Nina Smith et Jan Dirk Vlasblom. *A Cross-Country Study of the Effects on Married Women's Labour Supply*, CLS Working Papers, 1999.

Canada, Agence des douanes et du revenu. *Statistiques sur le revenu 2002 (année d'imposition 2000)*, Ottawa, ADRC, 2002.

Canada, Chambre des communes. *Débats et travaux*, 7e sess., 12e Lég., IV, 1917.

Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité. *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1967.

Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. *Rapport*, Florence Bird, présidente, Ottawa, Information Canada.

Canada, Condition féminine. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Ministère de l'Industrie, 2000.

Canada, Développement des ressources humaines. *La mesure du panier de consommation*, Ottawa, DRHC, 2003.

Canada, Ministère du Revenu national. *Statistique fiscale, 1993*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada,1995.

Canada, Ressources humaines et Développement des compétences. « Demande d'assurance-emploi : renseignements généraux » http://www.hrsdc.gc.ca/en/gateways/ topics/aed-gxr.shtml, non daté, consulté le 10 juin 2005.

Canada, Statistique. *Profil des groupes ethniques*, n° 93-154 au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, 1989.

———. *Profil de la population immigrante*, n° 93-155 au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, 1989a.

———. Matrices CANSIM, 12 juin 1995.

———. *Finances du secteur public, 1994-9*, n° 68-212 au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, 1995a.

———. *Le Quotidien*, 25 août, 1998a.

———. *Le Quotidien*, 9 octobre, 1998b.

———. *Le Quotidien*, 12 mai, 1998c.

———. « Couverture de la population par le régime d'assurance-emploi », *Le Quotidien*, lundi 10 juillet 2000.

———. « Recensement de 2001 », *Le Quotidien*, 22 octobre, 2002a.

———. *Le « qui, quoi, quand et où » des écarts salariaux entre les hommes et les femmes*, La série sur le milieu de travail en évolution. (Statistique Canada), n° 71-584-MIF au catalogue, Ottawa, ministère de l'Industrie, 2002b.

———. *Femmes au Canada : une mise à jour du chapitre sur le travail*, n° 89-F0004-XCB au catalogue (Statistique Canada), 2003a.

———. *Revue chronologique de la population active, 2000 et 2002*, n° 71-F0004-XCB au catalogue, Ottawa, Statistique Canada, 2003b.

———. *Travail à temps partiel et pratiques favorables à la famille dans les entreprises canadiennes*, n° 71-584-MIF au catalogue (Statistique Canada), Ottawa, ministère de l'Industrie, 2003c.

———. *Base de données et modèle de simulation de politique sociale.* Ottawa : Statistique Canada, Projet de microsimulation, version 5.2, données rajustées en fonction des années 1985-1995, non daté.

Chodorow, Nancy. *The Reproduction of Mothering: Psychoanalysis and the Sociology of Gender*, 1978.

Christian, Amy C. « The Joint Return Rate Structure: Identifying and Addressing the Gendered Nature of the Tax Law », *Journal of Law and Politics*, 13, p. 241, 1997.

Connelly, M.P. « Gender Matters: Global Restructuring and Adjustment », *Social Politics*, 3: 1, 12-31, 1996.

Connelly, Rachel. « The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation », *Review of Economics and Statistics*, p. 83-90, 1992.

Conseil consultatif canadien sur la situation des femmes. *Un dossier en évolution : bilan de l'égalité des femmes au Canada*. Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, Canada, CCCSF, 1994.

Duff, David. « Comment on *Beyond Conjugality* », dans *Revue fiscale canadienne*, 2001.

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale. *Vers l'égalité des femmes : le Canada ne tient pas ses promesses*, Ottawa, AFAI-FAIA (Canadian Feminist Alliance for International Action), 2000.

Commission de l'équité fiscale. *Document de discussion : Enquête d'équité*, Toronto, Commission de l'équité fiscale, 1993.

Commission de l'équité fiscale, Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité. *Les femmes et la fiscalité*, Toronto, 1992.

Commission du droit du Canada. *Au-delà de la conjugalité : la reconnaissance et le soutien des rapports de nature personnelle entre adultes*, Ottawa, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001.

Forrest, Anne. « The Industrial Relations Significance of Unpaid Work », *Le Travail*, 42, 199-225, 1998.

Forssén, Katja et Mia Hakovirta. *Family Policy, Work Incentives and Employment of Mothers: Findings from the Luxembourg Income Study*, Helsinki, International Social Security Association, 2000.

Freiler, Christa, Felicite Stairs et Brigitte Kitchen. *Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : la responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2001.

Gann, Pamela. « Abandoning Marital Status as a Factor in Allocating Income Tax Burdens », *Texas Law Review*, 59(1), 1980.

Gavigan, Shelley. « Paradise Lost, Paradox Revisited: The Implications of Familial Ideology for Feminist, Lesbian and Gay Engagement to Law », *Osgoode Hall Law Journal*, 31, 589-624, 1993.

Gornick, Janet C. « Gender Equality in the Labour Market: Women's Employment and Earnings », dans *Gender and Welfare State Regimes*, sous la direction de Diane Sainsbury. Oxford, Oxford University Press, p. 210-242, 1999.

Grbich, Judith. « The Tax Unit Debate Revisited: Notes on the Critical Resources of a Feminist Revenue Law Scholarship », *Revue juridique La femme et le droit*, 4, 512, 1991.

Gustafsson, S.S. et M. Bruyn-Hundt. « Incentives for Women to Work: A Comparison between The Netherlands, Sweden and West Germany », *Journal of Economic Studies*, 18 (5/6), 30-65, 1991.

Hamdad, Malika. *Measuring and Valuing Households' Unpaid Work in Canada, 1992 and 1998*, Ottawa, Statistique Canada, 2003.

Hartmann, Heidi. « Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation by Sex », *Signs*, 1, 137-169, 1976.

Heen, Mary L. « Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes: Delivering Increased Work-Related Child Care Benefits to Low-Income Families », *Yale Law and Policy Review*, 13, 173-217, 1995.

Herman, Didi. *Rights of Passage: Struggles for Lesbian and Gay Legal Equality*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

Keefe, Janice et Pamela Fancey. « Compensating Family Caregivers: An Analysis of Tax Initiatives and Pension Schemes », *Health Law Journal*, 7, 193-204, 1999.

Klawitter, Marieka M. et Victor Flatt. *Antidiscrimination Policies and Earnings for Same-Sex Couples*, documents de travail dans Public Policy Analysis and Management, Seattle, WA, University of Washington Graduate School of Public Affairs, 1995.

Knudsen, Christin et H. Elizabeth Peters. *An International Comparison of Married Women's Labor Supply*, Boulder, CO, University of Colorado, 1994.

König, Heinz, Francois Laisney, Michael Lechner et Winfried Pohlmeier. « Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data », *KYKLOS*, 48(3), 347-368, 1995.

Kornhauser, Marjorie E. « What Do Women Want: Feminism and the Progressive Income Tax », *American University Law Review*, 47, 151, 1997.

Kurdek, L. « Lesbian and Gay Couples », dans *Lesbian, Gay, and Bisexual Identities Over the Lifespan*, sous la direction de A. D'Augelli et C. Patterson, New York, Oxford University Press, 1995.

Lahey, Kathleen. *The Taxation of Women in Canada*, Kingston, Ontario, Queen's University, 1988.

———. « The Political Economies of 'Sex' and Canadian Income Tax Policy », Toronto, ABC(O), 1998.

———. *Are We 'Persons' Yet? Law and Sexuality in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1999.

———. *La politique fiscale et l'unité d'imposition : diversité et réforme*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2001a.

———. *L'effet de la reconnaissance des unions sur les lesbiennes au Canada : encore distinctes et presque « équivalentes »*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2001b.

LeFebour, Patricia. « Same Sex Spousal Recognition in Ontario: Declarations and Denial — A Class Perspective », *Revue des lois et des politiques sociales*, 9, 272, 1993.

LeFebour, Patricia et Michael Rodrigues. « Estate Planning for Same-Sex Couples », Eleventh Semi-Annual Estate Planning Institute, Toronto, ABC(O), 1995.

Leuthold, Jane H. « Home Production and the Tax System », *Journal of Economic Psychology*. 3, 145, 1983.

———. « Income Splitting and Women's Labor-force Participation », *Industrial and Labor Relations Review*, 1984.

———. « Work Incentives and the Two-Earner Deduction », *Public Finance Quarterly*, 13, 63-73, 1985.

Lister, Ruth. « Women, Economic Dependency and Citizenship », *Journal of Social Policy*, 19(4), 445-467, 1990.

Lochhead, Clarence et Katherine Scott. *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Ottawa, Condition feminine Canada, 2000.

Lund-Andersen, Ingrid. « Moving Towards an Individual Principle in Danish Law », *International Journal of Law and the Family*, 4, 328-342, 1990.

MacDonald, Martha, Shelley Phipps et Fiona MacPhail. *Les répercussions de l'assurance-emploi sur les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active*, Ottawa, (RHDCC).

Madsen, Lene. « Citizen, Worker, Mother: Canadian Women's Claims to Parental Leave and Childcare », *Revue canadienne du droit familial*, 19, 11-74, 2002.

McCaffery, Edward. « Slouching Towards Equality: Gender Discrimination, Market Efficiency, and Social Change », *Yale Law Review*, 103, 595, 1993.

———. « Taxation and the Family: A Fresh Look at Behavioral Gender Biases in the Code », *University of California (L.A.) Law Review*, 40, 983, 1993.

———. *Taxing Women*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

McIntyre, Michael J. et Oliver Oldman. « Taxation of the Family in a Comprehensive and Simplified Income Tax », *Harvard Law Review*, 90, 1573, 1977.

Michel, Sonya. « The Benefits of Race, Gender, and Sexuality: Old-Age Security in the U.S. Public-Private Welfare State », rapport non publié; au dossier de l'auteure, 2003.

Mickman, Robert. « Discrimination Against Same-Sex Couples in Tax Law », *International Journal of Law, Policy and the Family*, 13, 33, 1999.

Mitchell, Andrew. « Impact of STEP Changes on Marginal Tax Rates », Ottawa, RPC, rapport non publié, au dossier de l'auteur, 2001.

Moran, Beverly L. et William Whitford. « A Black Critique of the Internal Revenue Code », *Wisconsin Law Review*, p. 751, 1996.

Mroz, Thomas. « The Sensitivity of an Empirical Model of Married Women's Hours of Work to Economic and Statistical Assumptions », *Econometrica*, 55, 765-799, 1987.

Muszynski, Leon. *Universality and Selectivity: The Social and Political Ideas, and the Policy Issues*, Toronto, Conseil du premier ministre, 1992.

Neft, Naomi et Anne D. Levine. *Where Women Stand: An International Report on the Status of Women in 140 Countries*, New York, Random House, 1997.

Nelson, Julie A. « Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection », *Journal of Economic Studies*, 18, 11-29, 1991.

Nielsen, Linda. « Denmark: The Family Principle and the Individual Principle », dans *The International Survey of Family Law*, sous la direction de Andrew Bainham, La Haye, Kluwer, p. 127, 1997.

O'Donoghue, Cathal et H. Sutherland. « Accounting for the Family in European Income Tax Systems », *Cambridge Journal of Economics*, 23, 565-598.

Ontario, Ministère des services sociaux et communautaires. *Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale : transitions*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1988.

Organisation de coopération et de développement économiques. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, 1990.

———. *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : données et explications, (partie II)*, Paris, 1994.

Pahl, Jan. *Money and Marriage*, London, MacMillan, 1989.

Pierson, Ruth Roach et Marjorie Griffin Cohen. *Canadian Women's Issues: Bold Visions*, Toronto, James Lorimer, 1995.

Pomeroy, Sarah B. *Women in Hellenistic Egypt: From Alexander to Cleopatra*, Detroit, Wayne State University Press, 1990.

Rea, S.A. « Taxes, Transfers, and the Family », *University of Toronto Law Journal*, 34, 314, 1984.

Royaume-Uni, Royal Commission on Taxation. *Report*, Londres, HMSO, 1920.

Ruggles, Cynthia. *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy*, Washington, D.C., Urban Institute Press, 1990.

Saskatchewan, Labour. Les régimes de prestations des employés à temps partiel, dans *Les Droits et les responsabilités : Un guide sur les normes du travail en Saskatchewan*, www.labour.gov.sk.ca/ standards/guide/benefits.htm, non daté, consulté le 15 juin 2005.

Sayeed, Adil. *Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2002.

Scott, Claudie. *Women and Taxation*, Wellington, N.-Z.: Institute of Policy Studies, University of Wellington, 1993.

Sherman, David. « Till Tax Do Us Part: The New Definition of 'Spouse' », *Canadian Tax Foundation Conference Report*, 20(1), 1992.

Solera, Cristina. *Income Transfers and Support for Mothers' Employment*, Helsinki, International Social Security Association, 2000.

Sweet, James A. « The Employment of Wives and the Inequality of Family Income », dans *The Economics of Women and Work*, sous la direction de Alice H. Amsden, Markham, Ontario, Penguin Books, p. 400-409, 1980.

Swiebel, Joke. *Unpaid Work and Policy-Making: Towards a Broader Perspective of Work and Employment*, document de discussion du DAES, n° 4, New York, Nations Unies, 1999.

Teghtsoonian, Katherine. « Work and/or Motherhood: The Ideological Construction of Women's Options in Canadian Child Care Policy Debates », *Revue canadienne Femmes et droit*, 8, 411-439, 1995.

Tellier, Nicole. « Support and Property Issues for Same Sex Couples: Domestic Contract, Court Challenges and Remedies », Toronto, présentation spéciale, 1995.

Townson, Monica. *A Report Card on Women and Poverty*, Ottawa, Candian Centre for Policy Alternatives, 2000.

U.S. News and World Report. « Does It Really Pay for the Wife to Work? », 15 mars 1957), 154, p. 156-158, 1957.

VanDenBerg, Jan. « Marriage Premium », 19 novembre. femecon-l@bucknell.edu, 2001, consulté le 14 juin 2005.

Vincent, Carol. « Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not », *Choices: Family Policy*, Ottawa, IRPP, 2000.

Wiegers, Wanda. *Établissement du cadre de la pauvreté dans le contexte de la pauvreté chez les enfants et les incidences sur les femmes*, Ottawa, Condition féminine Canada, 2002.

Woolley, Frances, Arndt Vermaeten et Judith Madill. « Ending Universality: The Case of Child Benefits », *Analyse de politiques*, 22(1), 24-39, 1996.

Young, Claire. *La fiscalité, la « famille » et le sexe : quel rapport?*, Ottawa, Commission du droit du Canada, 2000.

Zelenak, Lawrence. « Marriage and the Income Tax », *Southern California Law Review*, 67, 339, 1994.

Affaires judiciaires

Falkiner c. *Ontario (Ministère des Services sociaux et communautaires)*, (2002), 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. N° 1771 (C.A. Ont.), juge en chef adjoint Osborne, juges Laskin et Feldman, *confirmation* 188 D.L.R. (4e) 52, [2000] O.J. n° 2433 (C. div. Ont), *autorisation d'appel* C.S.C. dossier 29294 (20 mars 2003), JC McLachlin, juges Bastarache et Deschamps.

R. c. *Rehberg*, [1994] N.S.J. n° 35 (Cour suprême de la N.-É.), juge Kelly.

NOTES

[1] Ce revenu moyen englobe la main-d'oeuvre à temps partiel et à temps plein.

[2] La discrimination subie par les femmes dans le marché du travail n'est certes pas nouvelle, ni exclusive au Canada. Une lettre rédigée aux alentours de 250 avant notre ère demandait qu'on paie une obole et demie aux tisserands de lin, et une demi-obole aux tisserandes (Pomeroy 1990 : 168, extrait d'une lettre écrite sur papyrus).

[3] Malgré l'ajout de prestations de maternité et parentales au régime de l'AE, et malgré la réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaires exigé aux fins de l'admissibilité en 1997, des modifications telles que l'augmentation du nombre de semaines exigé ont annulé l'effet positif des changements. Par conséquent, l'incidence réelle sur le montant des prestations d'AE versées aux femmes en général est minime (MacDonald *et al.* 2000).

[4] Statistique Canada (2002). Bien que l'on constate un amenuisement de l'écart entre la rémunération ou les revenus, le phénomène est attribuable à la chute du revenu moyen des hommes et non à l'augmentation relative de celui des femmes (Statistique Canada 1998a, b; se reporter également à CCCSF 1994 : 44).

[5] Statistique Canada (2003a : 8). La syndicalisation est plus forte dans la fonction publique mais, dans l'ensemble, seulement 20 % environ du secteur privé est syndiqué.

[6] Neft et Levin (1997 : 227); ces facteurs sont discutés en détail dans le rapport de l'AFAI (2000).

[7] *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, 1996, L.R.C. 1985, ch. 23.

[8] *Loi sur les anciens combattants*, L.C., 1917.

[9] À l'adoption du premier régime canadien d'impôt sur le revenu, en 1917, le mouvement en faveur du versement aux hommes mariés d'avantages fiscaux spéciaux en compensation du fardeau qui leur incombait de subvenir aux besoins de leur femme et de leurs enfants faisait face à des plaintes voulant que l'imposition sans égard à la situation relationnelle portait préjudice aux hommes et aux femmes célibataires, ainsi qu'aux femmes mariées. On lui reprochait également son homophobie à peine déguisée à l'égard des hommes non mariés. Ces constatations ressortent clairement des échanges entre le ministre des Finances en poste, Thomas White – qui était en faveur de généreuses exemptions personnelles pour l'ensemble des contribuables parce que, soutenait-il, les structures familiales très diverses entraînaient des obligations alimentaires tout aussi diverses pour la plupart des travailleurs adultes –, et trois autres députés. Se reporter à Canada, Chambre des communes, *Débats et travaux*, 7e sess., 12e Législature, IV : 4102, 4103 (3 août 1917), Thomas White; IV : 4103, M. Verville; 4105, M. Knowles, 4104, M. Graham.

[10] Par exemple, un crédit pour aidantes et aidants naturels a été créé à l'intention des contribuables qui vivent avec une parente ou un parent, un grand-parent de 65 ans et plus, ou

avec d'autres membres de leur famille à leur charge en raison d'un handicap mental ou physique et à qui elles ou ils prodiguent des soins. Le montant du crédit était de 3 605 $ en 2002, ce qui équivaut à une réduction de 576 $ de l'impôt fédéral sur le revenu. Le seuil de revenu net des ayants droit est fixé à 12 312 $ et le crédit s'éteint dès que le revenu maximal de la personne à charge dépasse 16 172 $. *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5e suppl.).

[11] À ce sujet, se reporter à Lahey (1988 : chapitre 7). Le document donne une ventilation du revenu après impôt et après transferts selon le sexe afin de démontrer que, malgré les importants transferts dont bénéficient les femmes au titre des prestations pour enfants, l'incidence nette du régime de transfert combiné a toujours abouti à un revenu avant impôt beaucoup plus élevé pour les hommes.

[12] L'arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario dans *Falkiner* pourrait changer les choses. La Cour a en effet déclaré invalide toute règle qui invoque la « présence d'une conjointe ou d'un conjoint dans la maison » pour justifier la réduction des prestations d'aide sociale versées aux femmes cohabitant avec une ou un autre adulte. Cet arrêt du tribunal se fonde sur les dispositions en matière d'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*. À cet escient, se reporter à *Falkiner* c. *Ontario (Ministère des Services sociaux et communautaires)*, (2002), 59 O.R. (3d) 481, [2002] O.J. N° 1771 (C.A. Ont.), juge en chef adjoint Osborne, juges Laskin et Feldman, *confirmation* 188 D.L.R. (4e) 52, [2000] O.J. n° 2433 (C. div. Ont), *autorisation d'appel* C.S.C. dossier 29294 (20 mars 2003), JC McLachlin, juges Bastarache et Deschamps; *appel retiré* en décembre 2004. Se reporter en outre à *R.* c. *Rehberg*, [1994] N.S.J. n° 35 (Cour suprême de la N.-É.), à l'issue de laquelle le juge Kelly soutient que toute accusation criminelle portée contre une femme sous le chef de « fraude de l'aide sociale » pour avoir omis de déclarer qu'elle vivait avec un homme violait la Charte.

[13] Données de 1998. Au cours de l'année, les hommes disposaient de 41,3 heures de loisir par semaine, les femmes de 37,9 (Hamdad 2003).

[14] Se reporter à Mroz (1987). La fragilité qui en découle est aussi appelée *élasticité*.

[15] Se reporter notamment à Averett *et al.* (1997); Callan *et al.* (1999).

[16] *Report of the Royal Commission on Taxation* (Royaume-Uni 1920); dans les clauses de réserve I, III et IV, Lilian Knowles, économiste, conteste les recommandations qui ne tiennent pas compte de l'incidence globale de l'impôt sur le revenu pour les femmes, y compris la recommandation faisant du couple marié l'unité d'imposition de base.

[17] Argument soutenu par Wiegers (2002).

[18] Même si le régime américain de l'impôt sur le revenu prévoit explicitement la production de déclarations conjointes, et que, à ce titre, il apparaît très différent du régime canadien, suivant lequel l'unité d'imposition est l'individu, la centaine de dispositions applicables aux conjoints de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en fait un régime hybride puisque l'unité d'imposition est plus souvent le couple que l'individu. Brown et Woodman (1981 : chapitre 21) ont été les premières à faire cette constatation; voir également Lahey (2001a).

Si on en juge par la réception positive qu'obtient au Canada le régime américain de production conjointe des déclarations par les couples mariés, l'influence de magazines comme *U.S. News and World Report* semble aussi forte ici qu'aux États-Unis.

[19] Se reporter à Battle et Torjman (2001), qui font un bilan détaillé de la disparition de l'État-providence au Canada. Les auteurs expliquent comment l'accès universel aux avantages fiscaux et aux programmes sociaux (tels que les allocations familiales) a battu en retraite devant l'avancée de « l'efficience ciblée », qui orientait désormais les dépenses de l'État vers les « pauvres nécessiteux ».

[20] Certaines dispositions ont des effets contraires. Par exemple, le crédit pour enfant handicapé est intéressant sur le plan fiscal si des personnes veulent rester à la maison pour s'occuper de leur enfant handicapé. Par contre, il peut pénaliser insidieusement les personnes qui veulent retourner au travail puisque le plafond de revenu déterminant l'admissibilité au crédit peut avoir un effet à la baisse sur le salaire réel total. Ces deux répercussions du crédit tendent à renforcer les pressions qui pèsent plus lourd sur les femmes d'opter pour des activités non rémunérées – dans ce cas-ci, pour s'occuper personnellement de leur enfant handicapé.

[21] Les seuils de faible revenu prescrits par les dispositions relatives à la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) diffèrent de ceux qui ont cours à Statistique Canada. Dans le régime de la PFCE, le SFR est plus élevé, mais il sert quand même à réduire la prestation versée aux parents. Pour le détail sur le programme actuel de la PFCE, se reporter aux articles 122.6 à 122.64 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux paragraphes 6300 à 6302 du Règlement qui en découle. Le nouveau régime prévoit un Supplément au revenu gagné [division 122.61(1)*a)*(c)(C)] et remplace le crédit d'impôt pour enfants en vigueur avant 1993 (article 122.2).

[22] Se reporter à Lister (1990 : 449), qui étudie cet élément structural des programmes axés sur le revenu familial. Se reporter à Lahey (2001a, b) pour une démonstration détaillée de cette incidence particulière.

[23] Lister (1990 : 463). Bien que le gouvernement fédéral ne cesse de pérorer sur son intention d'abolir les éléments de la PFCE qui renforcent le piège de l'aide sociale, il s'est contenté jusqu'à maintenant d'une légère augmentation du niveau de revenu. Vincent (2000) préconise le rétablissement de l'universalité des prestations pour enfants et la cessation de l'effet de récupération fiscale des prestations associé à des revenus plus élevés.

[24] Se reporter, notamment, à Baker (1995 : 121). À l'heure actuelle, le programme des garderies à 7 $ offert au Québec s'avère le modèle le plus accessible et le plus universel au pays. Le minimum serait d'étendre ce modèle à l'ensemble du Canada.

[25] L'ancien programme d'assurance-chômage visait exclusivement les travailleuses et les travailleurs qui cumulaient au moins 15 heures par semaine de travail. Le nouveau programme d'assurance-emploi est ouvert à la main-d'oeuvre à temps partiel si l'emploi est occupé sur une base annuelle. Ainsi, pour être admissibles, les travailleuses et les travailleurs à temps partiel doivent avoir travaillé entre 8 et 13,5 heures par semaine en

moyenne au cours des 52 semaines précédant leur demande d'indemnisation au titre de l'Assurance-emploi, et au moins 9,4 heures par semaine dans les 52 semaines précédant la dernière année. Le nombre précis d'heures est fonction du taux de chômage dans la région où habite la personne qui fait la demande. Dans les faits cependant, cette souplesse relève plutôt de la bonne intention que de la réalité. Les personnes nouvelles venues dans le marché du travail ou qui réintègrent le marché après une absence de 2 ans doivent prouver qu'elles ont travaillé 17,5 heures en moyenne par semaine au cours de la première des 2 périodes de 52 semaines prescrites. L'exigence tombe à 11,5 heures en moyenne si la demande a trait à un congé de maternité, parental ou de compassion. Pour en savoir plus, se reporter à RHDCC (sans date).

[26] Les femmes sont socialement investies de la responsabilité principale du travail non rémunéré, et les écarts salariaux dans le marché nous mènent à penser que cette répartition sociale découle d'un choix économique rationnel. Se reporter à Chodorow (1978 : 30-39).

[27] Gornick (1999 : 34) a établi que ces questions pourraient être traitées sous l'angle d'une analyse de l'aide sociale. Se reporter également à Forrest (1998 : 42, 199-225, plus particulièrement aux pages 202-203, 215-217).

[28] McIntyre et Oldman (1977 : 1609) réfutent cette thèse. Selon eux, le choix de travailler sans rémunération relève d'un choix personnel découlant de si nombreux facteurs imprévisibles qu'il est impossible d'en tenir compte au moment de concevoir les politiques.

[29] La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme avait déjà fait ce constat en 1970.

[30] L'abrogation de la déduction a pris effet l'année d'imposition 1988. À ce moment, on l'avait justifiée en arguant que les économies ainsi réalisées pourraient servir à augmenter le montant de l'exemption personnelle, au profit également des contribuables à faible revenu. Ce type d'argumentation est typique de l'analyse gagnant-perdant à la base des politiques fiscales concernant les contribuables à faible revenu. Se reporter à l'alinéa 7(1)*a)* de l'ancienne *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[31] *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 63.

[32] Connelly (1992). La structure de la déduction pour frais de garde d'enfants pose également des difficultés administratives. Les parents qui se prévalent de la déduction doivent payer le salaire horaire prescrit dans les lois sur le salaire minimum, en plus de payer les retenues d'impôt à la source, auxquelles s'ajoutent les cotisations de l'employeur et des employées et employés à l'AE et au RPC. Le coût des services de garde s'en trouve augmenté. Ce n'est pas tout : ces contribuables, à titre de parents et de travailleuses ou travailleurs, sont installés dans une relation employeur-employées et employés, laquelle entraîne des coûts supplémentaires d'administration des retenues et des paiements à la source. Ces complexités ont donné naissance à une imposante économie clandestine, qui pousse les parents à renoncer à la déduction et à négocier des prix à la baisse. Par ricochet, les travailleuses et travailleurs du secteur des garderies sont privés des avantages sociaux tels que l'AE parce que les parents les paient en espèces.

[33] Dans certains cas d'exception, un couple à revenu unique peut demander le crédit – notamment, si l'une des deux personnes étudie à temps plein ou souffre d'un handicap. Se reporter à la *Loi de l'impôt sur le revenu,* article 63.

[34] Les annexes A, B et C aux présentes recensent ces dispositions et indiquent les renvois à la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[35] Pahl (1989) a écrit un ouvrage phare sur la question.

[36] Se reporter, notamment, à Boskin et Sheshinski (1983); Leuthold (1985); Briggs (1985); Apps (1999, p. 448-449 surtout). L'ouvrage de référence sur la question est celui d'Apps (1981).

[37] L'OCDE (1994 : 265-272) répertorie les causes du cercle vicieux de la pauvreté dans certains pays membres. Pour sa part, Mitchell (2001) livre une analyse exhaustive des taux marginaux d'imposition, qui peuvent aller jusqu'à 100 % aux termes des nouvelles règles ontariennes en matière d'aide sociale.

[38] Voir la liste de ces dispositions aux annexes A, B et C.

[39] CDC (2001), chapitre 3, faisant suite aux recommandations de Lahey (2001a). Young (2000) convient également qu'il faut abolir les crédits pour conjoint à charge, mais elle juge tout à fait justifiées d'autres dispositions applicables aux conjoints qui restreignent les prestations d'aide sociale aux familles à faible revenu, en invoquant les économies d'échelle réalisées et le partage des revenus présumé au sein de la famille.

[40] Gustafsson et Bruyn-Hundt (1991 : 32-33). Cette amélioration suppose une échelle des taux progressive. Si les taux d'imposition sont linéaires ou régressifs, l'effet incitatif disparaît ou peut même être inversé.

[41] Se reporter à Lahey (2001a) pour une analyse exhaustive du fonctionnement du système du quotient familial.

[42] Année d'imposition 2003. L'exemption était appliquée au moyen d'un crédit d'impôt personnel de 1 240 $.

[43] Les deux crédits sont prévus à l'article 118 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

[44] *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 122.5 (2003).

[45] Un montant de 82 $ s'ajoute au montant accordé pour chaque enfant dans les familles de 3 enfants et plus, additionné d'un supplément de 232 $ pour chaque enfant de moins de 7 ans [*Loi de l'impôt sur le revenu*, article 122.6 (2003-2004)].

[46] Les deux crédits diminuent également en fonction des montants reçus au titre de l'impôt ou de l'aide sociale. Par exemple, le supplément accordé pour les enfants de moins de 7 ans

(soit 239 $ par enfant pour 2004-2005) est diminué d'un montant correspondant à 25 % des frais de garde d'enfants déductibles aux fins du calcul de l'obligation fiscale.

[47] Les taux de récupération fiscale de la TPS et la PFCE sont relativement interreliés afin d'atténuer des taux de récupération exagérément élevés.

[48] *Loi de l'impôt sur le revenu*, alinéa 63(3)*b)*; pour les enfants handicapés, le plafond est fixé à 10 000 $ par année.

[49] Se reporter notamment à Connelly (1996); Bakker (1994), et plus particulièrement à Elson, aux p. 33 à 45; McCaffery (1997).

[50] Le panier contient entre autres les frais touchant l'hygiène personnelle, les articles ménagers, le mobilier, le service téléphonique de base, les timbres-poste, les dons à des organismes religieux ou caritatifs, les fournitures scolaires et des frais minimes afférents à du matériel de lecture, de loisir et récréatif (DRHC 2003 : 37-43).

[51] Dans le sillage de la réforme de l'aide sociale sous le gouvernement Clinton, le programme de l'AFDC a été remplacé par le programme Temporary Aid to Needy Families (Heen 1995 : 194).

[52] Les avantages sociaux liés à un emploi comptent notamment les régimes en cas d'hospitalisation de longue durée, l'assurance-médicaments, pour les soins infirmiers, dentaires, optiques, les soins de santé mentale ou médicaux; des avantages liés aux études, comme la dispense des frais de scolarité; les diverses protections d'assurance; les remises aux employés; les prestations au conjoint survivant; les prestations de décès; les frais de logement couverts par l'employeur; les prêts à faibles intérêts ou libres d'intérêts à diverses fins. Beaucoup de ces avantages sont exonérés d'impôt (prestations d'une assurance médicale, d'un régime d'assurance dentaire, services de counselling payés par l'employeur, frais de déménagement payés par l'employeur), ce qui augmente encore leur valeur (*Loi de l'impôt sur le revenu*, articles 5 et 6). Se reporter à l'annexe B pour la liste des dispositions fiscales ayant pour effet d'augmenter la valeur des avantages liés au travail en raison de leur exonération d'impôt.

[53] *Loi de l'impôt sur le revenu*, article 147.1 (traitement fiscal des cotisations à un régime de pension agréé lié à l'emploi); article 146 (traitement fiscal des cotisations des contribuables à leur propre REER ou à celui de leurs conjoints (mariés ou de fait).

[54] Les chercheures et chercheurs qui connaissent les fondements historiques des régimes d'avantages ne s'étonnent pas de ces effets des dispositions ni de la difficulté d'y changer quoi que ce soit. Se reporter à Michel (2003).

[55] Se reporter à Lahey (2001a), chapitre 4, pour le compte rendu détaillé des fondements historiques et des justifications à l'origine du traitement fiscal donné actuellement aux avantages liés à un emploi, ainsi que pour l'exposé des options stratégiques à envisager

pour que cessent les subventions implicites aux soutiens primaires, au détriment des travailleuses et travailleurs vivant seuls.

[56] Pour McCaffery (1997 : 134), c'est l'avenue de prédilection.

[57] Qui plus est, les personnes non admissibles à l'AE, parce que le nombre d'heures travaillées est insuffisant, devraient pouvoir récupérer la totalité de leurs cotisations payées personnellement ou par l'employeur. Cette mesure profiterait surtout aux travailleuses et travailleurs à faible revenu, mais également aux travailleuses et travailleurs domestiques saisonniers, migrants ou étrangers qui ne peuvent recevoir de prestations d'AE parce que le chômage les oblige à quitter le Canada.

[58] Pour une analyse critique approfondie du régime canadien de la PNE et du Supplément du revenu gagné, se reporter à Freiler *et al.* (2001); Wiegers (2002); Woolley *et al.* (1996). Essentiellement, ces analystes reprochent au Supplément du revenu gagné associé à la PNE son accès exclusif aux travailleuses et aux travailleurs qui ont des enfants d'âge mineur et son application aux conjoints. Le crédit d'impôt américain sur les revenus gagnés avait pour principal objet d'atténuer l'incidence du taux uniforme des prestations d'aide sociale pour les travailleuses et travailleurs à faible revenu. Cette mesure a subi divers changements pour pallier les ratés des tentatives successives pour éviter une trop lourde imposition par des taux uniformes à l'intérieur de la structure même du régime de déclarations communes. Dans sa forme actuelle, le programme américain EITC a majoré la pénalité au mariage et dispense des allocations de garde d'enfants fort mal ciblées aux familles à faible revenu lorsqu'il y a pénurie de ressources de garderie subventionnées par l'État. Selon les résultats d'une étude, le programme pénalise plus les gens mariés à cause des règles d'imposition commune, pénalité dont le coût se situe entre 9,9 milliards et 12,8 milliards de dollars américains. Certes, le crédit satisfait aux critères de l'égalité verticale parce qu'il est fondé sur le revenu et qu'il cible les travailleuses et travailleurs démunis, mais les exigences de déclaration commune bafouent les principes de l'égalité horizontale. Pour une analyse exhaustive des nombreuses inégalités créées ou renforcées par le régime américain des crédits d'impôt sur les revenus gagnés, depuis l'origine jusqu'à nos jours, se reporter à Zelenak (1994); Heen (1995); Christian (1997).

[59] Conclusion générale à laquelle est parvenu McCaffery (1997) au sujet du crédit sur les revenus gagnés applicable aux conjoints aux États-Unis.

[60] Les postulats à la base des simulations sont les suivants : les fourchettes d'imposition des couples représentent le double des fourchettes actuellement appliquées aux personnes seules, et les crédits transférables sont partagés également entre les conjoints.

[61] L'augmentation globale du revenu disponible des femmes est attribuable aux hausses des prestations fédérales pour enfants que générerait un régime à application individuelle, à l'avantage surtout des femmes âgées de 25 à 45 ans. Toutefois, les femmes parvenues à l'âge de la retraite récolteraient également leur part de bénéfices d'une telle restructuration. Les crédits pour la taxe de vente du fédéral, la TPS, ainsi que les transferts provinciaux sont également significatifs. Se reporter à l'annexe D pour le détail sur ces éléments. Le coût total

approximatif de ce changement structural atteindrait les 11 milliards de dollars, ce qui comprend l'ensemble des modifications en matière d'impôt et de transferts.

[62] Les femmes appartenant à une minorité visible affichent des taux d'activité plus élevés non pas, pour nombre d'entre elles, à cause de leur intérêt plus marqué pour le travail rémunéré, mais plutôt parce qu'elles ne peuvent compter sur aucune autre source de revenu. Les données de 1990 aux États-Unis portent à réfléchir : les Américaines d'origine européenne étaient 56,4 % à travailler contre rémunération, contre 59,5 % chez les Afro-Américaines, 59,2 % chez les Sino-Américaines et 72,3 % pour les Philippino-Américaines. Les femmes membres d'autres groupes racio-ethniques avaient un taux d'activité légèrement inférieur à celui des Américaines d'origine européenne, celui des Portoricaines étant le plus faible, soit 37,2 % (Amott et Matthaei 1996 : 412).

[63] Se reporter notamment à Moran et Whitford (1996); Brown (1997).

[64] Se reporter à Lahey (2001a), annexe E, pour le sommaire d'études de recherche qui toutes mènent à la même conclusion : chez les personnes vivant en couple, « le revenu du ménage était le plus élevé chez les couples mariés et les couples gais, suivis des couples hétérosexuels non mariés, et moins élevé chez les couples de lesbiennes ». La plus importante parmi ces études est celle de Klawitter et Flatt (1995).

[65] Se reporter à Lahey (1999), chapitre 7, pour une discussion approfondie sur les revenus des hommes homosexuels et sur l'incidence pour eux de changements à la structure des pénalités et des avantages fiscaux.

[66] La requête en appel à la Cour suprême du Canada a été agréée, mais l'appel a été retiré après la modification du règlement contesté en vertu de la Charte.

[67] La MPC est obtenue par estimation du coût pour l'année 2000 d'un panier de certains biens et services jugés nécessaires pour ne pas vivre dans la pauvreté. La MPC s'inspire d'une définition large du revenu disponible, duquel sont déduits non seulement les impôts sur le revenu et les charges sociales, mais également les cotisations aux régimes de retraite ou de santé liées à un travail, les cotisations syndicales, les pensions alimentaires pour enfants et les allocations d'entretien, les frais de garde d'enfants et les frais médicaux. Développement des ressources humaines Canada a calculé que 13,1 % de la population canadienne vivait sous ce seuil de pauvreté en 2000. Il s'agit d'une mesure de la pauvreté complémentaire aux MFR et aux SFR qui sont utilisés par d'autres ministères.

[68] Aux fins de la simulation, la structure actuelle du régime fiscal reste la même, mais les taux d'imposition sont remplacés par ceux de 1988 et les tranches de revenus sont corrigées en fonction de l'inflation.

[69] Se reporter aux données sur le revenu citées auparavant; se reporter aussi à Lahey (2001a), annexe E.

[70] L'Ontario Social Assistance Review Committee a formulé cette recommandation dans son rapport intitulé *Transitions* mais, à ce jour, rien de sérieux n'a été tenté pour la mettre en oeuvre. Se reporter au MSSC de l'Ontario (1988).

[71] Se reporter notamment à Heen (1995) et à McCaffery (1997).

[72] À titre d'exemple, le code du travail de la Saskatchewan oblige uniquement les entreprises comptant au moins 10 employées et employés à temps plein (30 heures par semaine) à offrir des avantages équivalents au personnel à temps partiel « admissible ». L'admissibilité du personnel à temps partiel s'acquiert après 390 heures de travail sur 26 semaines consécutives (soit une moyenne de 15 heures par semaine) et moyennant le maintien de ces 15 heures hebdomadaires par la suite. Si ces conditions sont remplies, le personnel à temps partiel a droit à la moitié des avantages conférés au personnel à temps plein au titre des régimes d'assurance vie collective, dentaire, médicaments et en cas de décès par accident; l'employeur peut limiter la protection aux employées et l'interdire aux membres de leur famille. Pour le détail, consulter la documentation du ministère du Travail de la Saskatchewan (non daté). D'autres provinces, dont l'Ontario, ne prescrivent pas de conditions d'admissibilité aux régimes d'avantages sociaux, mais interdisent aux employeurs de faire de la discrimination fondée sur la situation familiale, le sexe, l'orientation sexuelle et la race à l'intérieur des modalités de prestation des régimes d'avantages sociaux. Se reporter à la *Loi sur les normes d'emploi*, 2000, L.O. 2000, ch. 41, par. 44(1). L'ensemble de la main-d'oeuvre, à temps plein ou à temps partiel, est protégé par les normes minimales afférentes au salaire minimum, aux horaires de travail, aux périodes de repos et de repas, à la rémunération des heures supplémentaires, aux payes des congés fériés et de vacances, à certains types de congés (grossesse, parentaux, urgences), aux avis de cessation d'emploi et aux indemnités de départ.

[73] L'enquête la plus récente de Statistique Canada sur les avantages sociaux établissait que de 4,9 à 23,6 % seulement des travailleuses à temps partiel bénéficiaient de régimes d'assurance vie ou invalidité, d'assurance-maladie complémentaire ou dentaire, ou de régimes de retraite liés à l'emploi. Se reporter à Statistique Canada (2003c), tableau 1.6, p. 29.

[74] Selon Statistique Canada (2000b), les femmes et la main-d'oeuvre à temps partiel étaient « beaucoup plus susceptibles » en 1999 d'occuper des emplois non assurables. En tout, 65 % environ des hommes sans travail pouvaient être admissibles à des prestations d'AE, et 83 % de ceux qui étaient admissibles touchaient des prestations. En revanche, 53 % seulement des femmes au chômage et 52 % de l'ensemble de la main-d'oeuvre à temps partiel au chômage pouvaient être admissibles mais, parmi ces 2 groupes, 80 % seulement des femmes et 52 % des travailleuses et travailleurs à temps partiel potentiellement admissibles touchaient des prestations d'AE. Au cours de l'année d'imposition 2000, 57 % des prestations d'AE ont été versées à des hommes (ARC 2002 : tableau 4, Toutes les déclarations selon l'âge et le sexe, 14).

[75] En 2000, les femmes avaient payé 44 % seulement de l'ensemble des cotisations à un régime de retraite et 38 % de celles payées à un REER (ARC 2002 : tableau 4, 14).

[76] ARC (2002). En 2000, les femmes ont touché seulement 42 % des prestations d'AE au total. Des analystes attribuent cette disparité à la hausse globale du nombre de femmes qui demandent des prestations au nouveau régime de l'AE, mais il a été démontré par ailleurs que cet effet positif a été amoindri par le nombre plus élevé de semaines de travail ouvrant droit à l'indemnisation. Se reporter à MacDonald *et al.* (2000).

[77] Sayeed (2002) décrit les conséquences des modifications adoptées en 1997 pour ce qui est des prestations de survivant, et donne une analyse critique circonstanciée des autres modifications apportées la même année qui ont nui aux femmes.

[78] Paroles prononcées le 22 décembre 1967 alors qu'il était ministre de la Justice, en réponse à des critiques alléguant qu'il facilitait trop l'accession au divorce et qu'il allégeait les lois contre l'avortement et l'homosexualité (compte rendu de la SRC, à <cbc.ca>).

Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada
Appel de propositions L'accès des femmes à des emplois viables offrant des avantages adéquats : Solutions sous forme de politiques gouvernementales

Les modifications apportées en 1997 au Régime de pensions du Canada : leurs répercussions sur les femmes et les hommes
Adil Sayeed

Le maintien des avantages non pécuniaires liés aux prestations de travail : une mesure de soutien aux mères seules et aux femmes handicapées
Tanis Doe, Doris Rajan, Claire Abbott

Les femmes occupant des emplois atypiques – le défi de la politique gouvernementale
Monica Townson

Vivre dans l'insécurité complète : répercussions des tendances du travail atypique sur les mères chefs de famille monoparentale
Marylee Stephenson et Ruth Emery

La santé au travail des femmes occupant des emplois atypiques
Isik Urla Zeytinoglu, Josefina Moruz, M. Bianca Seaton et Waheeda Lillevik

Les femmes et l'emploi : Abolir les entraves fiscales à leur participation au marché du travail
Kathleen A. Lahey

Pour en faire un véritable emploi : des stratégies pour améliorer les conditions de travail des responsables de services de garde en milieu familial
Rachel Cox

Les travailleuses autonomes à leur compte : perspective politique
Judy Bates

Le travail autonome des femmes: options stratégiques qui favorisent l'égalité et les possibilités économiques
Jennifer Rooney, Donna Lero, Karen Korabik et Denise L. Whitehead

Vos commentaires nous sont précieux

Vos commentaires et suggestions peuvent nous aider à conserver l'utilité de nos publications. Si vous avez un moment, auriez-vous l'amabilité de compléter le questionnaire suivant et de nous le retourner. Merci.

Titre du rapport_____

1. Le rapport vous était-il utile? 1 2 3 4 5
   Pas très utile *extrêmement utile*

a) Quelle partie du rapport avez-vous trouvé la plus utile?

_____

_____

b) Comment aurait-on pu le rendre plus utile?

_____

_____

_____

2. Comment avez-vous utilisé le rapport? Comme outil dans :

☐ l'élaboration de politique ☐ la recherche en matière de politique ☐ le plaidoyer

☐ autre :_____

3. Êtes-vous affilié(e) avec:

☐ un organisme de femmes ☐ le gouvernement fédéral

☐ un autre organisme non-gouvernemental ☐ un gouvernement provincial/territorial

☐ un gouvernement provincial/territorial ☐ un gouvernement municipal

☐ autre:_____

Prière de retourner ce questionnaire par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante:

Condition féminine Canada
Direction de la recherche
Édifice McDonald
123,rue Slater, 10ième étage
Ottawa (Ontario)
K1P IH9

Télécopieur : (613) 995-4800